

LA URBANIZACION COMO CAMPO DE POLITICAS DE DESARROLLO

FRANCISCO URIBE-ECHEVARRÍA *

ABSTRACT

The objective of this essay is mainly to define an analitic framework that permit us to identify the fields and the contents of urbanization policies when these are understood as un instrument of development.

The urbanization policies mentioned are those whose goals aim at guiding the process of development of the urban system of a country or region in such a way as to maximize its contribution to the explicit objectives of society.

Even if the uniqueness of these objectives, is recognized it will be stated that any policy, and certainly urbanization policies, must be evaluated by their contribution in two dimensions of any process of development, which have to be considered simultaneously. One refers to the global advances of society expressed, for example, in the per-capita averages other refers to the distribution of those advances among different social groups.

The thesis that the article poses is that for the purpose of formulating urbanization policies, thus understood, its not enough to state generic relationships between urbanization and development. Furthermore, it can be dangerous to do so if such relationships are based in an abstract conceptualization of urbanization, assumedly of universal validity.

The author's arguments are of two types:

1. *The recognition that urbanization as un economical, social and political phenomenon has occured, or takes place, showing different profiles in depending on the time and the regions.*

2. *The assertion that the simple degree of urbanizatian is insufficient as a mesure of the transformation of the space of urban development of a society and consequently, also of its impact over the objectives of economical, social and political nature.*

The application of these statements will lead to the formulation of an urbanization policies frametvork that necessaray should consider and intergrate three fields of performance. The first one refers to the aggregated analysis of the interrelationships between urbanization and development.

* Arquitecto, profesor del Instituto de Estudios Sociales de La Haya y del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes – Colombia.

The other two refer to the patterns of urbanization at the levels of city systems, or supracurban space, and of the city or local urban space.

The author affirms that the consistency of a set of urbanization is based precisely in the coordination of the options taken in these three fields and in the relationships that can be demonstrated among them and with the specific social development objectives.

El objetivo de este ensayo es primordialmente definir un marco analítico que permita identificar los campos y los contenidos de las políticas de urbanización cuando éstas son entendidas como un instrumento de desarrollo.

Las políticas de urbanización a que se refiere son aquellas cuyo objetivo consiste en guiar el proceso de desarrollo del conjunto urbano de un país o región de tal forma que se maximice su contribución a objetivos explícitos de la sociedad.

Aun reconociendo la especificidad de estos objetivos, se postulará que cualquier política, y ciertamente las de urbanización, deben ser evaluadas por su contribución en dos dimensiones de todo proceso de desarrollo, cuya consideración debe ser simultánea. La que se refiere a los avances globales de una sociedad, expresada, por ejemplo, en promedios per cápita, y la que se refiere a la distribución de esos avances entre diversos grupos sociales.

La tesis central que trataré de demostrar es que para los objetivos de formular políticas de urbanización, así entendidas, no basta con postular relaciones genéricas entre urbanización y desarrollo. Más aún, que esto puede resultar peligroso si tales relaciones están basadas en una conceptualización abstracta de la urbanización, supuestamente de validez universal.

Mis argumentos son de dos tipos:

I. El reconocimiento de que la urbanización como fenómeno económico, social y político ha ocurrido o está ocurriendo con perfiles diferenciados en épocas y regiones distintas. Ha conducido a la formación de estructuras económicas, sociales y políticas diferentes y cada una de ellas tiene un significado propio cuando se miran sus efectos frente a objetivos de desarrollo explícito.

II. La afirmación de que el simple grado de urbanización es insuficiente como medida de la transformación del espacio de desarrollo urbano de una sociedad y consiguientemente también del impacto sobre objetivos de carácter económico, social y político. Las estructuras espaciales generadas en el proceso de urbanización, que pueden diferir para un mismo grado de urbanización, ciertamente influyen tanto en la eficiencia agregada de los procesos socioeconómicos como en la diferenciación de los beneficios que pueden ser captados por los grupos funcionales y territoriales que componen la sociedad regional y/o nacional.

La aplicación de estos planteamientos conducirá a la formulación de un marco de políticas de urbanización que necesariamente deberá considerar e integrar tres campos de actuación. El primero referido al análisis agregado de las interrelaciones entre urbanización y desarrollo y dos adicionales que se refieren a los patrones de urbanización en los niveles de sistemas de ciudades, o espacio supracurbano, y de ciudad o espacio urbano local.

Sostendré que la consistencia de un conjunto de políticas de urbanización reside precisamente en la coordinación de las opciones que se tomen en estos

tres campos y en las relaciones que se pueden demostrar entre ellas, tomadas en conjunto, y los objetivos específicos del desarrollo social.

Para desarrollar este propósito, empezaré por destacar algunas características del concepto de desarrollo que me parecen necesarias y relevantes a este enfoque. A continuación, será necesario discutir y plantear las interrelaciones que se han ido sosteniendo entre urbanización y desarrollo,

Para ser consecuente con la tesis central, se expondrán los argumentos que existen para calificar a los patrones de urbanización como un factor interviniente en el impacto del proceso sobre evolución social y los objetivos de desarrollo.

1 ALGUNOS ASPECTOS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO RELEVANTES A LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE URBANIZACIÓN

El problema de definir lo que debe entenderse por desarrollo ha sido y probablemente seguirá siendo objeto de debates y controversias.

No podría ser de otra manera, porque a las ya considerables dificultades teóricas con el concepto ¹ se suma la ineludible naturaleza valorativa que lo define.

Sin embargo, y aun aceptando las dificultades involucradas en su tratamiento, parece difícil intentar alguna aclaración de un aspecto del proceso, como es el caso de la urbanización, sin hacer algunas referencias que permitan entender las políticas sobre ésta, como un instrumento de los esfuerzos por alcanzar más altos niveles de desarrollo.

Habiendo, por otra parte, numerosos documentos que se refieren al tema, esta exposición se limita a una presentación muy sumaria y orientada a definir algunos rasgos relevantes para el problema que nos ocupa.

Inicialmente, el concepto de desarrollo en sí mismo recibió poca atención. Se suponía que se disponía de un entendimiento básico suficiente para orientar la investigación y la acción, y que las varias proposiciones alternativas de definición no constituían una variedad demasiado diferenciada. En décadas recientes, sin embargo, se ha ido alcanzando una percepción creciente de las dificultades y distorsiones que una aceptación apresurada de un contenido para este concepto podría implicar ².

Tal vez haya sido precisamente el proceso de aprendizaje, propio de un período en la cual la voluntad de interferir, orientar o imponer un proceso de desarrollo ha tenido una rápida evolución y ha tendido de alguna manera a consolidarse.

Paradójicamente, este proceso ha sido profundamente marcado por una creciente desilusión de la capacidad social de someter el "desarrollo" a su

¹ Por dificultades teóricas se entiende en este caso la relación entre el contenido del concepto y las diferentes teorías sobre los procesos de desarrollo.

² Un sumario útil sobre estos desarrollos, que incorpora el punto de vista del desarrollo urbano regional, puede encontrarse en: FRIEDMANN, J. Territory and function; Londres, Edward Arnold, 1979. Especialmente el capítulo 7: New streams of development doctrines.

voluntad y obtener el tipo de resultado que se esperaba. Por ello, no debe sorprendernos una tendencia a reexaminar los conceptos y doctrinas con que hemos estado operando.

Con todo, desarrollo no resulta tan difícil de definir, una vez que se acepta su carácter básicamente normativo y teológico. Bajo tal perspectiva, un concepto de desarrollo traduce básicamente la imagen de una situación deseable y como tal sería un concepto de naturaleza cultural, que refleja un conjunto de valores socialmente aceptados³.

Una definición amplia que entiende desarrollo como un proceso a través del cual los campos de acción de la población de una región o país se expanden y permiten niveles más altos de realización de sus capacidades potenciales, puede constituir un buen punto de partida.

Una sociedad concreta, en un período histórico definido, tendrá entonces que especificar (aunque sea ambiguamente) una priorización de diferentes potencialidades y de esta manera señalará los campos de acción (social o individual) que deberían ser objeto de expansión.

Surgirán, así, los objetivos propios de un proceso de desarrollo particular. Se podrá optar⁴ por mayor poder económico, seguridad, libertad, independencia, igualdad social, etc., o por una combinación de prioridades, reconociendo algunos patrones de interdependencia entre ellos⁵.

El problema de jerarquización de objetivos es el que implica los juicios valorativos más complejos y difíciles y, en último término, corresponde mucho más legítimamente a los participantes en el proceso de tomar las opciones necesarias para encauzar la acción social.

Por ello, no se discutirá aquí este problema. Sin embargo, cualquiera que sea la opción tomada, el proceso de desarrollo entendido como una "ampliación de la capacidad de acción" puede ser aplicado tanto al contexto social agregado como a sus componentes diferenciados.

En efecto, puede haber ampliación de la capacidad de acción en una sociedad sin que necesariamente todos los grupos sociales (o individuos) que la componen accedan a magnitudes similares de esta ampliación.

Un ejemplo muy conocido de esta situación se produce cuando una sociedad a través de un aumento significativo de su producto bruto, obtiene un incremento del ingreso medio per cápita, pero cuya distribución a través de los varios segmentos o grupos sociales es muy desequilibrado. En este caso, algunos grupos habrán ampliado su capacidad de satisfacer sus necesidades en forma significativa, mientras el beneficio para los restantes puede ser muy pequeño o aún puede ser negativo⁶.

³ Naturalmente, al referirse a "socialmente aceptados" se debe tener en cuenta que estos valores no representan, ni son propios de todos los grupos sociales que coexisten en un momento dado. Por el contrario, las más de las veces traducirá la posición y los intereses de un grupo dominante.

⁴ O imponer la opción.

⁵ Naturalmente, esta es una visión más amplia del proceso de desarrollo y no siempre el debate se plantea en este contexto. En la práctica, el conjunto de objetivos se restringe más bien a los aspectos más concretos de los procesos sociales, económicos y políticos.

⁶ Una situación hipotéticamente similar puede imaginarse para otros objetivos de desarrollo.

En algunos casos, dependiendo de la forma de esta distribución, las diferencias iniciales pueden reducirse, mientras que en otros pueden acentuarse, aún si todos reciben alguna parte del beneficio.

¿Puede hablarse de desarrollo en ambas situaciones? Parece haber hoy un cierto consenso entre quienes se han preocupado del tema; coinciden en que tal cosa no es posible⁷.

Hecha esta toma de posición es necesario reconocer que el concepto de desarrollo es al mismo tiempo un concepto relativo y relacional.

Un concepto relativo, porque sólo puede adquirir un contenido específico Y, por lo tanto, ser medido a través de comparaciones.

Un concepto relacional, porque para un conjunto social cualquiera (sociedad internacional, nacional, regional, etc.) no podemos hablar propiamente de desarrollo sin mirar a la distribución interna de los avances hechos en cualquier frente de objetivos.

La importancia de una noción relacional del desarrollo es de tal naturaleza que su exploración ha dado lugar a la emergencia de un nuevo paradigma en la explicación de las diferencias observables entre niveles de desarrollo en un sistema social.

De una concepción lineal, que supone un tránsito adecuado desde niveles bajos hasta niveles altos de desarrollo y de concebir los primeros como consecuencia de un atraso, se ha ido pasando a una visión en que existe simultaneidad y causación recíproca de desarrollo y subdesarrollo⁸. Dos consecuencias de esta noción relacional de desarrollo son necesarias de destacar.

La primera, implica que desarrollo debe ser entendido como una característica de grupos o individuos diferenciados y que solamente como abstracción podemos hablar del nivel de desarrollo de un país o de una región o de una ciudad, utilizando para ello indicadores agregados o promedios. Sólo así puede averiguarse si la condición de que los márgenes de acción abiertos o posibles a todos y cada uno de los grupos que componen una sociedad están acercándose o diferenciándose.

⁷ Véase, por ejemplo: SEERS, D. The meaning of development; In International Development Review, Dec. 1989.

⁸ Véase por ejemplo:

AMIN, S. La acumulación a escala mundial; México, Siglo XXI, 1974.

CARDIOSO, F. y FALETO, E. Dependencia y desarrollo en América Latina; México, Siglo XXI, 1969.

DOS SANTOS, T. La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina; in JAGUARIBE, H. et al. La dependencia político-administrativa; México, Siglo XXI, 1969.

ENMANUEL, A. Unequal exchange: study of the imperialism of trade; New York, Monthly Review, 1972.

PRANK, A.G. Capitalismo y subdesarrollo en América Latina; México, Siglo XXI, 1970.

-----, Lumpen bourgeoisie: lumpen development. Dependence class and politics in Latin America; New York, Monthly Review Press, 1970.

GONZÁLEZ, C.P. Internal colonialism and national development; In Studies in comparative international development, 1, 4; 1965.

SUNKEL, O. Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante: en EURE, 1, 1973.

El problema se complica, sin embargo, porque algunas teorías del desarrollo han postulado una relación sistemática entre desigualdad y niveles medios de desarrollo.

Así, por ejemplo, se dice que en las etapas tempranas de un proceso de desarrollo, éste beneficiará más algunos grupos específicos, más aún, que tal concentración de los beneficios es necesaria para alcanzar un rápido desenvolvimiento del proceso. A esta etapa concentradora del desarrollo seguiría, sin embargo, necesariamente, una fase avanzada en que la sociedad se movería progresivamente hacia una mejor distribución de los frutos del crecimiento⁹. Si esto fuese cierto, entonces la etapa de concentración y ampliación de diferencias debería ser bienvenida como un signo de que la sociedad se mueve hacia un desarrollo más alto. Es difícil postular la validez o invalidez universal de tales planteamientos. Mientras algunas experiencias históricas de algunos países, hoy en día considerados desarrollados, parecen prestarle algún soporte empírico, la experiencia de la gran mayoría de las naciones, hoy en día subdesarrolladas, muestra que tal reversión del proceso no es, a lo menos, necesariamente automática ni menos aún que pueda ocurrir sin profundos cambios sociales y políticos.

Por otra parte, como ha sido señalado en muchas ocasiones, tal convergencia, de ser cierta, se produciría en un período tan largo de tiempo que perdería una gran parte de su sentido en términos políticos y sociales¹⁰.

Aún así, la aceptación de un proceso que ampliaría las diferencias en sus fases iniciales no implica invalidar el postulado básico que entiende desarrollo como indisolublemente ligado a una reducción de las diferencias de capacidad de todos y cada uno de los individuos componentes de una sociedad para realizar sus potencialidades.

Un segundo aspecto, derivado de esta condición relacional, reside en el hecho que el camino de acción abierto a cada individuo o grupo no es independiente de los demás. Ello implica poner al frente del problema precisamente las interrelaciones que ocurren entre individuos o grupos por la forma particular en que cada uno de ellos participa en el proceso de transformaciones globales de una sociedad¹¹.

Tales interrelaciones a su vez quedan esencialmente definidas por la configuración específica de las estructuras sociopolíticas, económicas y físicas que precisamente organizan y dan forma a las relaciones entre los diversos componentes sociales.

Aún, sin adoptar la posición de un "determinismo estructural", tales estructuras definen un campo limitado de oportunidades e imponen restriccio-

⁹ Esta posición se encuentra tras ciertas formas de análisis en el campo del desarrollo urbano y regional.

WILLIAMSON, J.G. Regional equality and the process of national development: a description of the patterns; *In* EDCC, v. 13; 1965.

¹⁰ Esta posición ha sido adoptada por ejemplo por Hilhorst, para definir el rol de la planificación del desarrollo regional frente a las desigualdades regionales. Véase:

HILHORST, J. Regional planning: A system approach; Rotterdam, 1972,

¹¹ Sobre esta concepción del problema puede consultarse:

DUNHAM, D. Intereses de grupos y estructuras espaciales: algunas proposiciones teóricas; *In* EURE, v. 5, Nº 13; junio, 1976.

nes específicas de vital importancia para grupos concretos que resultan en una buena medida de las características de su inserción en ellas.

Más aún, ello no sólo definirá su campo de acción presente, sino que también la posibilidad de acrecentar su amplitud en el futuro. Así, entonces, el problema del desarrollo al nivel de individuos o grupos podría plantearse para algunos como el aprovechamiento de las oportunidades abiertas a su inserción estructural; mientras que en otros se definiría como la capacidad para modificarla. Esta última posición podría generalizarse hasta el punto en el cual un cambio radical de las estructuras revierta y transforme profundamente la inserción de todos los grupos ¹².

Esta concepción del desarrollo como objetivo y proceso resulta fundamental al tratar de discurrir sobre políticas de urbanización, porque los sistemas urbanos generados en tales procesos son precisamente una de aquellas estructuras. Constituyen el marco organizativo físico-espacial de las relaciones sociales y, por tanto, contribuyen a la definición de una posición estructural para un individuo o un grupo ¹³.

Es desde este punto de vista que resulta legítimo hablar de políticas de urbanización como un campo de las políticas de desarrollo.

Para recoger esta doble visión de los objetivos de desarrollo no es suficiente el tratar la urbanización como un fenómeno agregado y a-espacial.

Es necesario analizar los mecanismos de participación de la población en sus beneficios, y ello implica analizar no solamente el proceso en sí mismo sino también a las estructuras que va generando.

Es, entonces, con este enfoque que se abordará el análisis de las relaciones entre urbanización y desarrollo.

2. URBANIZACIÓN Y DESARROLLO

2.1. *El concepto de urbanización*

Urbanización debe ser entendida como un proceso de transformación global que afecta a todos los aspectos que definen el funcionamiento social.

Sin embargo, dado nuestro interés en las políticas correspondientes a algunos de estos aspectos ¹⁴, es conveniente distinguir, para fines analíticos, dos componentes del proceso de urbanización ¹⁵.

¹² En definitiva, muchos de los diversos enfoques posibles para una estrategia de desarrollo, en su nivel más general, reconocerán su origen en la forma en que se conciba la flexibilidad existente en un sistema para permitir reubicaciones y/o la amplitud o estrechez del campo de oportunidades propios de los diversos grupos funcionales.

¹³ Sobre este tipo de enfoques puede verse:

SMITH, D. M. *Human geography: a welfare approach*; London, Edward Arnold, 1977.

¹⁴ Aquellos que integran lo que ha sido denominado "proceso de desarrollo urbano".

¹⁵ véase: FRIEDMANN, J. Two concepts of urbanization; in *Urban Affairs Quarterly* I. 1966.

El primero de ellos se refiere a las transformaciones de carácter social amplio que ocurren en una sociedad en el tránsito hacia formas de organización de vida denominadas urbanas¹⁶.

El segundo, en cambio, centra su atención en las modificaciones de la población y de sus actividades que son concomitantes con el anterior.

Ambos aspectos están, por supuesto, estrechamente interrelacionados. Pero la forma en que ellos han ocurrido ha presentado diferencias a través de la historia.

Ello, precisamente, constituye una de las razones que han dificultado enormemente la formulación de una verdadera teoría de la urbanización, porque ha hecho difícil, cuando no imposible, aplicar un mismo modelo teórico a las distintas formas con que el proceso se ha manifestado,

2.1.1. *La urbanización como fenómeno de transformación social*

Desde este punto de vista, la urbanización puede definirse como un proceso de cambio social a través del cual el grado de secularización de la población tiende a incrementarse substancialmente y a expandirse desde los núcleos iniciales en que se originó¹⁷.

Por secularización, siguiendo a Germani, se entiende un conjunto interrelacionado de fenómenos:

- a) El cambio de los modos de acción social de un patrón básicamente prescriptivo a uno electivo.
- b) El incremento substancial de la complejidad social a través de una acentuación de la diferenciación y especialización de roles y funciones, que lógicamente incluye cambios importantes en tales roles y funciones y las instituciones en que ellos cristalizan.
- c) La institucionalización del cambio.

Este cambio social estaría a su vez ligado a una transformación cultural, resultando en un proceso que ha sido denominado "modernización"¹⁸. Esta última sería entonces una transformación necesariamente asociada a la urbanización, aun cuando no un concepto equivalente.

La urbanización implica el paso de una sociedad de acción prescriptiva, donde para cada situación existe un curso específico de acción, a una de acción

¹⁶ Definiciones de lo que debe entenderse por urbana han sido propuestas de diversas maneras. Véase: REISSMAN, L.; *The urban process*; New York, The Free Press, 1964.

¹⁷ GERMANI, G. *Modernization, urbanization and the great transformation*; In GERMANI, G. (ed.). *Modernization, urbanization and the urban crisis*; Boston, Little Brown, 1973.

¹⁸ Sobre el tema de la "modernización" en los procesos de desarrollo puede consultarse entre otros:

EISENSTADT, S.N. *Social Change, differentiation and evolution*; In DEMERATH, N.J. y PETERSON, R. *System, change and conflict*; New York, Free Press, 1967.

¹⁹ FRIEDMAN, A, y MOORE, W. *Industrialization and industrialism: convergence and differentiation*; In *Transactions of the Fifth World Congress of Sociology*, 2; International Sociological Society, 1962.

MOORE, W. *Social aspects of economic development*; in PARIS, R.E.L. (ed.) *Handbook of modern sociology*; Chicago, Rand MacNally, 1964,

electiva, en la cual se prescribe más bien un conjunto de normas, valores y los criterios de escogencia, pero no un acto o respuesta específica.

Tal paso ocurre dentro de un marco de complejidad y diferenciación social creciente en que el proceso de cambio adquiere una connotación institucional, al ser deliberadamente perseguido¹⁹.

Estas características no son exclusivas de las sociedades "urbanizadas" (como sinónimo de "modernas"), pero es en éstas donde, a lo menos, se pueden encontrar en su nivel más alto.

Propio de este tipo de sociedades sería un aumento significativo de los segmentos altamente individualizados (élites) y un incremento substancial de la creatividad. Ambos serían, en un alto grado, respuesta y requisito del mejoramiento físico-material (civilización) que acompaña el proceso de cambio señalado.

La emergencia de la "modernidad" reflejará, entonces, una expresión de esa creatividad acrecentada y más bien una orientación sociocultural específica que una tendencia evolucionaria²⁰.

Históricamente, la emergencia del llamado "complejo industrial-cultural-urbano", que se origina y desarrolla en este tipo de sociedad y se expande a partir de ella, fue el resultado de un proceso único que tuvo lugar en Occidente como consecuencia de un complejo conjunto de factores cuya discusión escapa a los límites de este trabajo.

Rasgo distintivo de la urbanización moderna con anteriores períodos es precisamente la industrialización que ha acarreado la especialización y la interdependencia como tendencias sostenidas y crecientes a lo largo del proceso.

Gibbs²¹ ha hecho notar estas correlaciones al comparar índices de urbanización con el grado de la diversificación industrial, el desarrollo, tecnología la variedad y dispersión del origen de las mercancías de consumo.

Las consecuencias de este proceso han sido profundas:

a) Una transformación substancial de la estructura de actividades económicas de la población con incremento de las actividades secundarias y luego terciarias y disminución relativa del sector primario²².

b) Incremento de la disponibilidad de bienes y servicios como consecuencia de un proceso continuo de expansión de la productividad.

c) Creciente diferenciación social, especialmente en términos de la división del trabajo y la emergencia de una estratificación jerárquica.

¹⁹ Sobre el contenido de conceptos de especialización, complejidad y diferenciación en el contexto de la evolución social, véase:

EISENSTADT, S.N.; *op. cit.*

²⁰ GERMANI, G.; *op. cit.*

²¹ GIBBS, J. The division of labour technology and the organization of production in twelve countries; in *American Sociological Review*, 31, Feb, 1966.

²² Una excelente descripción del proceso histórico y su racionalidad en los países hoy en día desarrollados se puede encontrar en:

LAMPARD, E. The history of cities in economically advanced areas; *la Economic Development and Cultural Change*, v. 3; N°2; 1955.

d) Emergencia del individuo que implica tanto "individuación" a nivel psicológico e individualismo como afirmación de un conjunto de valores ideológicos.

e) Expansión del intercambio y del rol del mercado, como consecuencia necesaria de la diferenciación y especialización, organizándose la producción en forma autónoma y dando origen a una economía al intercambio.

f) Desarrollo del pensamiento científico-lógico-experimental que una vez que ha creado su propio dominio se extiende a muchos otros aspectos de la vida humana²³.

g) Expansión continua de la tecnología especialmente aplicada a la producción de bienes y servicios y basada en la ciencia.

h) Formación y consolidación de un grupo social que asume el liderazgo social, económico y político. Esta clase o burguesía urbana desarrolla sus propios valores y monopoliza el poder económico y social a través de la propiedad de los medios de producción.

i) Emergencia de un proletariado urbano industrial como consecuencia de la expansión de la industrialización bajo formas anteriores.

En síntesis, la urbanización como transformación social amplia significa un profundo cambio en los niveles de comportamiento individual y social, al mismo tiempo que la emergencia de nuevas formas de organización de la actividad humana que cristalizan en nuevas instituciones²⁴.

Un resultado notable de esta transformación ha sido una fuerte ampliación de la capacidad social para controlar y modificar su medio ambiente, obteniendo en este proceso un incremento substancial de su base material.

2.12. *La urbanización como fenómeno ecológico demográfico*

Paralelamente a la definición anterior, urbanización puede también ser planteada como una transformación del patrón de asentamiento de la población que implica "la multiplicación de los puntos de concentración y el aumento de sus tamaños individuales"²⁵.

Esta concepción se refiere entonces a la distribución de la población y las actividades sobre un territorio v , por lo tanto, podría considerarse como generador de una forma diferente de ocupación, cuyas características serían el aumento de la concentración y de los niveles de interacción entre sus elementos integrantes.

El grado de urbanización alcanzado por una región o país sería entonces el correspondiente a la proporción de población asentada en estas concentraciones espaciales.

²³ En su forma de "ciencia".

²⁴ De modo que para algunos como Wirth, el término urbanismo puede ser aplicado a una "forma de vida". Véase: WIRTH, L. Urbanism as a "way of life"; In American Journal of Sociology, 44; July 1938.

²⁵ ELDRIDGE, H.T. The process of urbanization; In SPENGLER, J.J. (ed.) Demographic Analysis; Glencoe Free Press, 1956.

La definición de lo que constituye un asentamiento urbano está sujeta, sin embargo, a no pocas arbitrariedades. El criterio más común es considerar como tales a aquellos cuya población es superior a los dos mil habitantes (Naciones Unidas).

Sin embargo, otros tamaños han sido tomados como criterios para diversos propósitos específicos ²⁶.

Típico de este enfoque son los trabajos de Edna Webber en el siglo pasado y más recientemente K. Davis entre muchos otros ²⁷.

Los procesos de concentración y de integración espacial que constituyen la esencia de este aspecto del fenómeno no ocurren, sin embargo, homogéneamente dentro del marco de una sociedad territorial.

Por analogía con Perroux ²⁸, se podría decir que la urbanización aparece en ciertos puntos del territorio y que desde allí se expande o difunde al resto.

Como consecuencia el proceso de urbanización tiende a diferenciar aún más el territorio nacional o regional y a generar tanto especializaciones funcionales como patrones de integración que transforman profundamente la estructura del espacio.

En esta nueva organización espacial tienden a aumentar tanto la movilidad como la escala de los sistemas de integración, y las decisiones de localización empiezan a sufrir crecientemente al impacto de estos nuevos factores.

El espacio físico tiende a perder importancia como vehículo de integración funcional y la mera proximidad no implica ya necesariamente una mejor capacidad de interacción. Se produce entonces un proceso de sustitución de relaciones espaciales de carácter físico por relaciones de comunicación en las cuales el tiempo o el costo pasa a ser una mejor medida de accesibilidad ²⁹.

Adicionalmente, la emergencia de sistemas de canales de interacción diferencia aún más el paisaje espacial y la localización con respecto a ellos pasa a ser un factor significativo de participación y acceso.

La dinámica de la organización territorial en función del tiempo y espacio a lo largo de un proceso de profundización de estas características ha sido descrita por Janelle ³⁰.

²⁷ Dependiendo en gran medida de los impactos de la urbanización que se quieren destacar.

WEBBER, A.F. *The growth of cities in the nineteenth century: a study in statistics*; Ithaca Cornell Univ. Press, 1915. Originalmente publicado en 1899.

DAVIS, K. *World urbanization 1950-70*, v. 1-2, Univ. of California, 1972.

²⁸ PERROUX, F. *Economic space: theory and applications*; in FREEDMANN y ALONSO 9ed. *Regional development and planning*; MIT, Press Cambridge, Mass, 1964.

²⁹ Esta característica del espacio ha sido bien analizada por Melvin WEBBER; *El lugar urbano y el dominio urbano local*; In WEBBER, M. et al.; *Indagaciones sobre la estructura urbana*; Gustavo Gili 1964.

³⁰ JANELLE, D.G. *Spatial reorganization; a model and a concept*; In BELL, G. y TYRWHITT, J.; *Human identity in the urban environment*; Penguin Book, 1972.

Partiendo de la demanda por accesibilidad, Janelle propone que a través de las innovaciones del transporte se va produciendo una convergencia tiempo-espacio que se ve reflejada en una tendencia hacia la centralización y la especialización, resultando en un aumento de la interacción. Sin embargo, centralización y especialización empiezan a encontrar límites como forma de aumentar la interacción como efecto de las necesidades de espacio y la congestión. La consecuencia es una divergencia temporo-espacial que fuerza una reorganización espacial que sigue dos líneas complementarias y/o alternativas. Por un lado, la desconcentración (centralizada) y, por otro, la resolución tecnológica de los problemas de congestión.

En resumen, el proceso de urbanización como fenómeno de transformación de los patrones de ocupación de un territorio aparece caracterizado por deslocalización de las relaciones, la diferenciación creciente de sus componentes, y la emergencia de patrones de integración espacial complejos y de escalas cada vez mayores³¹.

El espacio urbanizado se vuelve abstracto y sólo puede ser descrito con arreglo a esquemas de intensidad, de interacción y de niveles de integración.

Es notable, sin embargo, que la organización y estructura del espacio urbanizado presenta variaciones importantes en estos patrones de concentración e integración y, por lo tanto, no es suficiente para describir un proceso de urbanización la utilización de marcadores agregados, haciéndose necesario representar de alguna manera abstracta el conjunto de características de lo que podríamos denominar "la forma del espacio urbano".

Por ello, al tratar el problema de la interrelación entre urbanización y desarrollo, este aspecto del proceso debería necesariamente ser incluido y nos forzará a un marco tanto de análisis como de políticas que contemple ambas dimensiones.

En resumen, se puede señalar que todo proceso de urbanización, en su sentido amplio, da origen a una transformación del espacio organizacional de la sociedad, que se traduce en patrones característicos de localización de personas y actividades y de sus formas de interacción. Al proceso a través del cual esta transformación tiene lugar puede denominársele "desarrollo urbano". Este proceso y las estructuras que genera constituyen el campo de las políticas de urbanización a que se refiere este documento.

2.1.3. *Relaciones entre ambos fenómenos*

La definición por separado de ambos subprocesos tiene la ventaja de clarificar su contenido propio, y para los propósitos de este documento ayuda a deslindar el campo de la urbanización, que hemos caracterizado como desarrollo urbano, y que sería el objeto de las políticas que aquí nos interesa.

Sin embargo, tal proceso se interrelaciona estrechamente con las transformaciones sociales, económicas y políticas que forman parte también del proceso de urbanización.

La discusión de estas interrelaciones es fundamental en la medida que será a través de ellas que se hará posible relacionar "desarrollo urbano" con

³¹ KAISER, B. El nuevo sistema de relaciones ciudad-campo; en Revista de Planificación N° 8. Santiago, DEPUR, Univ. de Chile, 1973.

desarrollo, y, por lo tanto serán el centro de atención en el problema de formulación de políticas de urbanización en el sentido en que aquí se las define.

Estas relaciones, como hemos adelantado, no han sido históricamente iguales.

El fenómeno de la emergencia de ciudades es tan antiguo como la historia. Todas las culturas sedentarias, que alcanzaron algún grado de desarrollo, verifican también algún nivel de concentración puntual de población y actividades de forma permanente.

Estas concentraciones, que podrían también llamarse urbanas, obedecen a razones específicas y presentaron perfiles diferenciados en materia de los roles y funciones que ellas implicaron.

Aun cuando parece ser una constante recurrente que todas las formas urbanas han obedecido a la necesidad de establecer formas de control y administración de un territorio y sus recursos, las funciones específicas que ellas cumplieron sufrieron, como era lógico, una transformación fundamental con la industrialización.

Así, como lo señala Lampard ³², existe una larga historia de civilización urbana durante la cual las ciudades cumplieron con las funciones de residenciar a las élites gobernantes, los artesanos y los comerciantes. En ellas se organizaron los mecanismos para la manipulación y apropiación del excedente agrícola, pero es en realidad con el desarrollo industrial que puede hablarse de un verdadero proceso de urbanización al profundizarse y extenderse permanentemente el componente urbano como respuesta a un incremento constante de la especialización y la interdependencia ³³.

La dinámica de ambos tipos de procesos fue completamente diferente. Con anterioridad a la revolución industrial el crecimiento de la población conducía especialmente a la fundación de nuevos asentamientos. La población urbana era dependiente de los alimentos producidos en un área relativamente pequeña alrededor de la ciudad y un crecimiento exagerado de ésta agotaba rápidamente su capacidad.

Los avances en la producción industrial y en los transportes que acompañaron a la revolución industrial permitieron un cambio dramático. La población ya no fue forzada a abandonar su ciudad original. Por el contrario, nuevas personas pudieron migrar a ellas buscando mejores oportunidades.

Las ciudades que emergieron en las regiones donde tal proceso ocurrió (Noroeste de Europa) fueron consideradas como un arquetipo exclusivo ³⁴.

Las formas "no occidentales" se definieron como "preurbanas" y, por lo tanto, diferentes y no comparables en estricto sentido ³⁵.

³² LAMPARD, E, *The history of cities* o p . c i t .

³³ ROBERTS, B. *Ciudades de campesinos*; Siglo XXI, 1980.

³⁴ Especialmente por los investigadores norteamericanos y europeos. Véase: FRIEDMANN, J. *The comparative study of urbanization: a preliminary assesment*; UNCLA, 1973.

³⁵ Véase, por ejemplo: FRIEDMANN, J.; MILLER, J. *The urban field*; JAIP, XXXI, N° 4, Nov. 1965.

Estas identidades demasiado simples no han podido sostenerse, como era lógico, en la medida que la imagen de la evolución occidental ha dejado de ser necesariamente el modelo contra el cual debían medirse todos los procesos de desarrollo en las diferentes regiones del mundo.

Al margen de esta diferenciación de relaciones a través de la historia, el análisis tradicional de la urbanización reconoce una estrecha interdependencia entre las transformaciones sociales y culturales y el cambio de los patrones de ocupación espacial que se han descrito anteriormente.

Así se les suele argumentar que la urbanización como transformación social y cultural nació y se mantuvo confinada a los límites de las ciudades durante un tiempo considerable ³⁶.

Ello es lógico, porque durante un largo período sólo la concentración urbana de un cierto tamaño podía permitir la división creciente del trabajo y la diferenciación social, a la par que crear las condiciones que satisfacían los requerimientos de los cambios culturales, económicos y sociales ³⁷.

Sólo la ciudad podía ofrecer una matriz ecológica capaz de hacer posible el desarrollo de una economía del intercambio y la monetarización posterior ³⁸.

A su vez el desarrollo de la especialización de roles y funciones y su concomitante interdependencia crearon la necesidad de una integración técnico-económica que tenía que resultar en una intensidad de concentración creciente y, por tanto, de crecimiento urbano, ya que ³⁹:

- a) Los costos de transporte y de comunicación en general disminuyen con la concentración y permiten ampliaciones en las escalas de mercado.
- b) La concentración genera economías de escala y externas e induce la aparición de mejorías materiales y de organización.
- c) La concentración reduce el costo de las inversiones en infraestructura.

Ambos aspectos del proceso no sólo son interdependientes, sino que verifican una relación de retroalimentación positiva, por lo cual la desviación inicial, que el comienzo de la urbanización moderna representó, se intensifica y amplía, configurando un proceso de desviación-ampliación tal como lo describe Maruyama ⁴⁰.

Sin embargo, la naturaleza exacta de esta relación ha ido cambiando. El avance de las comunicaciones, el transporte y las nuevas formas de organización, con las consecuencias que hemos descrito anteriormente, hacen que la ciudad ya no sea el "loans" exclusivo de la población urbanizada en su sentido socio-cultural ⁴¹.

³⁶ SJOBERG, C. Cities in developing and in industrial societies: a cross cultural analysis; *In* HANER, P. y SHIORE, L. (ed.); The urbanization; N.Y. Wiley, 1965.

³⁷ Sobre esta característica existe el famoso artículo de WIRTH, L.; Urbanism as a way of life; *In* HATT, P.K. y REISS, A. j, (ed.); Cities and societies: the revised reader in urban sociology; Glencoe, N.J., 1961.

³⁸ Innovación esta última que sin duda jugó un papel esencial en viabilizar este proceso.

³⁹ A lo menos dentro de ciertos límites de concentración.

⁴⁰ Véase; MARUYAMA, I. The second cybernetics; 1967.

⁴¹ Argumentos expuestos por John FRIEDMANN, en "The urban field"; *op. cit.*

Por ello se ha reconocido un cierto proceso de "urbanización del campo" para señalar que la población rural tiene crecientemente más posibilidades de transformar sus patrones de conducta sin necesidad de un cambio locacional.

A pesar de ello, sigue siendo cierto que la ciudad es el lugar donde se puede encontrar un mayor porcentaje de población "urbanizada" ⁴².

En resumen, entonces ambos aspectos de la urbanización están estrechamente ligados y forman parte de un solo proceso de transformaciones que, sin embargo, puede aceptar variaciones en las relaciones que ellos sostienen. La necesidad de analizar estas interdependencias ha llevado a formular paradigmas que tratan de presentar un marco conceptualmente integrado ⁴³.

Por lo general estos paradigmas reconocen una doble interrelación. Por un lado, el proceso de desarrollo urbano aparece determinado por las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas. Tanto el grado de urbanización con las características de desarrollo urbano que lo acompaña podrían, de este punto de vista, considerarse una expresión y consecuencia necesaria de ellas. Pero a su vez se reconoce también que las estructuras creadas pueden facilitar o desalentar la continuación de ellos y/o influir sobre la capacidad de una sociedad para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

Pero sus efectos no sólo se manifiestan en un nivel agregado o nacional. Es reconocido que hablar de un grado de urbanización para una región o país involucra un alto grado de abstracción.

Ninguno de los subprocesos componentes del fenómeno de la urbanización ocurren simultáneamente en todos los puntos de la organización social ni espacial de una sociedad ⁴⁴.

Se inicia en algunos, y se expande al resto a partir de ellos ⁴⁵.

Como consecuencia de lo anterior, una sociedad puede estar compuesta por grupos o subsistemas con grados de urbanización variables. Ello hace necesario un tratamiento desagregado y especializado del proceso, toda vez que significa un cierto grado de heterogeneidad en sus impactos sobre el proceso de desarrollo.

⁴² El análisis de la urbanización en países en vías de desarrollo concibió la posibilidad de que inversamente pueda existir urbanización ecológica demográfica sin el mismo nivel de transformaciones socioculturales.

⁴³ FRIEDMANN, J.; MCGLYMME, STUCKEY, B.; WU CHUNG TONG. Urbanisation et development national: une étude comparative.

⁴⁴ EISENSTADT, N.S.; op. cit.

-----; Modernization growth and diversity; The Carnegie Seminar on political administrative development. Indiana University, Bloomington Indiana, 1963.

SHILLS, E. Epilogue; in PARSONS, T. y SHILLS, E. NAEGELE, D. y PITTS, J.R. (ed.); Theories of society; Free Press, N. J., 1961.

⁴⁵ Aun cuando su difusión puede seguir diferentes patrones. Este reconocimiento llevó a la formulación de los paradigmas o niveles de transformación social que se denominaron "centro-periferia". Un tratamiento sociológico de este problema puede encontrarse en: SHILLS, E. Center and periphery; *In* The logic of personal knowledge; essays presented to Michael Polanyi on his 70th birthday; London, 1971.

La aplicación de estos modelos al análisis espacial ha sido discutida por: DUNHAM, D. Group interest and spatial structures: a study of regional development in southern, Ghana, ISS, The Hague, 1977.

Una serie de conclusiones sobre la naturaleza de las interrelaciones entre los aspectos del proceso de urbanización aquí considerados, son importantes desde el punto de vista de las políticas de urbanización.

- Los procesos de transformación social involucrados en el fenómeno de la urbanización determinan y requieren un marco espacial que facilite la especialización funcional y el intercambio.
- Los aumentos de concentración e integración espacial se generan como respuesta a esta necesidad.
- Las transformaciones organizacionales del espacio y los patrones de ocupación que determinan inciden a su vez sobre los cambios sociales condicionando su evolución.

2.2. *Proceso de urbanización y proceso de desarrollo*

La relación entre urbanización y desarrollo ha sido objeto de intenso estudio e investigación. En general se ha tendido a asociar positivamente ambos procesos. Sin embargo, ciertos enfoques han sugerido que tal asociación positiva existe sólo con ciertos patrones de urbanización y no necesariamente con cualquiera de ellos ⁴⁶.

Es precisamente esta duda sobre la validez universal de una asociación positiva lo que justifica un análisis algo más extendido.

El análisis que presentaremos tiene dos características:

- a) Hará especial énfasis en aquellos aspectos de la urbanización que forman parte del proceso que hemos denominado "desarrollo urbano" ⁴⁷. Ello se justifica en tanto que el objetivo de este documento es referirse a estos aspectos como campos de políticas de desarrollo. Como, por otra parte, la explicación de las correlaciones observables entre este sentido del término "urbanización" y los procesos de desarrollos reside en los cambios sociales, económicos y políticos que ocurren paralelamente a él, será, sin embargo, necesario incorporar éstos al análisis.
- b) En razón del enfoque bidimensional del concepto de desarrollo y la constatación de que la urbanización no ocurre homogéneamente en el espacio, no nos bastará un enfoque agregado de las ventajas o desventajas de la urbanización. Será necesario complementarlo con un enfoque desagregado que permita poner de manifiesto la incidencia de distintas formas de estructuración y desarrollo de las ciudades y de los sistemas regionales y nacionales que ellas conforman.

2.2.1. *En enfoque agregado*

Es generalmente aceptado que existe una notable correlación entre el grado de urbanización y los niveles de desarrollo de los países y/o regiones.

Los datos empíricos suelen validar esta relación, especialmente si el nivel de desarrollo es medido a través del ingreso per cápita.

⁴⁶ HOSELITZ, B.F. *Sociological aspects of economic growth*; Glencoe, Free Press, 1930.

⁴⁷ Para simplificar, en adelante el término urbanización será utilizado en este sentido restringido.

El siguiente cuadro muestra este tipo de correlaciones.

NIVEL DE URBANIZACION PARA UN CONJUNTO DE PAISES
DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

<i>País</i>	<i>Producto Nacional Bruto per cápita Nivel en 1972 (US\$)</i>	<i>Porcentaje de Población urbana 1975</i>
Argentina	1.290	79.9
México	750	63.1
Brasil	530	59.4
Argelia	430	49.9
Malasia	430	29.6
Colombia	400	61.6
Zambia	380	36.1
Costa de Marfil	340	20.4
Corea	310	47.4
Senegal	260	28.4
Egipto	240	47.7
Filipinas	170	24.8
China (Continental)	170	24.8
Kenya	170	11.3
Pakistán	130	26.2
Nigeria	130	18.2
India	110	21.3
Indonesia	90	19.2
Alto Volta	70	8.3

Tomado de: RICHARDSON, H. W. City size and national spatial strategies in developing countries; World Bank W. P. N° 52, 1977.

2.2.1.1. Urbanización, crecimiento económico y desarrollo

El análisis de la incidencia de la urbanización en el crecimiento económico destaca, por lo general, el rol que la industrialización debe jugar en los aumentos de productividad y de ingreso.

Desde este punto de vista, la urbanización, entendida como la concentración de población en lugares urbano-industriales, aporta al desarrollo económico al hacer disminuir la población agrícola sin que disminuya su producto.

Tal condición requiere que la productividad agrícola aumente para permitir que una menor fuerza de trabajo genere el mismo producto. O bajo condiciones realistas de crecimiento de la población, una menor proporción de la población total genere un volumen mayor de producto agrícola.

La urbanización de la población iría entonces acompañada de un crecimiento del ingreso, por cuanto estaría asociada con un aumento de la productividad agrícola y liberaría fuerza de trabajo que se ocuparía productivamente en otras actividades.

Adicionalmente, y especialmente si estas últimas son de tipo moderno, su productividad puede ser muy alta y sobre todo creciente en razón del progreso técnico.

Por otra parte, el solo aumento de la productividad agrícola podría conducir a altos niveles de ingresos en razón de la baja elasticidad de demanda de sus productos, que impedirían, a lo menos en un sistema cerrado, un au-

mento constante de producción. Por ello, la posibilidad de alcanzar altos niveles de ingresos está necesariamente asociada con el crecimiento de las actividades no agrícolas y sin ello el desarrollo económico no podría tener un crecimiento sostenido.

La combinación de estos fenómenos conduce a una situación que Currie describe de la siguiente manera ⁴⁸:

“...el incremento de la productividad agrícola no es acompañada por un incremento semejante de la demanda efectiva...”.

Por ello, ni el precio de los productos agrícolas ni los ingresos de los agricultores crecerán de la misma manera que la productividad.

De acuerdo con este planteamiento, la caída de los precios agrícolas abatará los costos de producción de la fuerza de trabajo urbano y permitirá expandir los mercados para sus productos, generando empleo productivo y, por consiguiente, migración rural-urbana.

En este enfoque, la urbanización es una respuesta a la combinación de aumentos de productividad agrícola y a la baja elasticidad de demanda de sus productos.

El crecimiento de las economías urbanas ocurrió como consecuencia de una transferencia de ingreso real entre productores agrícolas y población urbana que permite expandir los mercados de productos que esta última genera.

Desde un punto de vista teórico, el análisis anterior presenta un caso sólido. Un proceso de crecimiento económico sostenido debe estar asociado con urbanización también creciente.

Sin embargo, la afirmación inversa no puede ser sostenida con la misma facilidad. Esto es, que la existencia de un proceso de urbanización creciente sea necesariamente la expresión, o garantice la continuidad, de un proceso sostenido de crecimiento económico, porque ello dependería de que tanto la economía agrícola como la urbana se comportaran de la manera en que se las describe.

Ciertamente, en algunos casos ello ha sucedido así. Tal parece ser lo ocurrido en algunas etapas en los Estados Unidos, pero, como lo han sostenido numerosos investigadores, ello no ha sido igual en otros países, ni siquiera en casos de procesos de urbanización y crecimiento económico exitosos.

El examen de los procesos históricos de urbanización muestra dos fenómenos que, incorporados al análisis de su relación con el crecimiento económico, pueden cambiar la interpretación, desdibujando la certeza de sus beneficios y la pueden transformar en una fuente de problemas.

El primero, es el hecho de que la urbanización ha existido, a lo menos parcialmente, no sólo como respuesta ex-post o simultánea a una elevación en la actividad agrícola.

El segundo, es que, bajo ciertas condiciones, puede existir urbanización sin que las economías urbanas generen suficiente empleo para absorber el incremento de población y sin que la productividad agrícola mantenga un desarrollo paralelo. En estos casos, aparecerían fuertes desequilibrios en los mercados

⁴⁸ CURRIE, L. La política urbana en un marco macroeconómico; Bogotá, Banco Central Hipotecario, 1982.

de trabajo urbano y una tendencia hacia la inflación⁴⁹. Naturalmente, entonces, el sistema de relaciones que estaría determinando la urbanización tendría una estructura diferente de la postulada. Pero, más importante aún, la urbanización no podría ser considerada siempre en la misma perspectiva que en el caso anterior.

Con respecto al primer punto, el examen de los procesos ocurridos en muchos de los países europeos hoy desarrollados parece sugerir la importancia que tuvo el mercado externo. En el caso notable de Inglaterra, el mercado externo para productos manufacturados existía mucho antes de la fase avanzada de industrialización, y ésta ayudó a consolidarlo y a expandirlo. Como lo señala Landes⁵⁰ va a comienzos del siglo XIX dos tercios del hilo de algodón producido se exportaba y hacia finales del siglo el porcentaje llegaba a un 84,9%. Ello permitió que el empleo creciera a pesar de los incrementos de productividad⁵¹.

A lo anterior, se debe agregar que el nivel de desarrollo tecnológico no había llegado hasta el grado que alcanzó en épocas posteriores y que las tasas de crecimiento de la población fueron menores como resultado de más altas de morbilidad y de un flujo de migración considerable hacia los países nuevos.

Bajo estas condiciones, el sector urbano-industrial tenía que absorber una considerable cantidad de mano de obra, y no sólo no destruir sino en muchos casos alentar la producción artesanal⁵².

No es sorprendente, entonces, que hacia comienzos del siglo XX casi el 40% de la fuerza laboral británica se concentrara en los sectores de industria y construcción⁵³.

Ello fue posible por una combinación de mercados mucho más amplios que los que han tenido a su disposición otros países de industrialización tardía y de una tecnología que todavía era mucho menos ahorradora de mano de obra.

En lo que respecta al sector agrícola, la escasez de tierra presionó, ciertamente en conjunto con su transformación tecnológica, para proporcionar un flujo de mano de obra que la industria urbana estaba en condiciones de absorber, que era abundante y barata⁵⁴.

De manera que la urbanización-industrialización pudo ocurrir con un mínimo de trastornos en los mercados de trabajo.

En los Estados Unidos la industrialización tuvo una trayectoria diferente. Recibió un fuerte impulso a través de la inversión europea y se desarrolló más

⁴⁹ KALECKI, M. The difference between crucial economic problems of developed and underdeveloped non-socialist economics; In KALECKI, M.; Essays in developing economics. The Haverster Press. Humanity- Press,

⁵⁰ LANDES, D. The unbound prometheus, Cambridge University, Press, 1970.

⁵¹ FONG, H. D. Triumph of factory system in England. Tientsin China, Chihli Press. Citado por ROBERTS, B.; op cit.

⁵² ROBERTS, B.; *op. cit.*

⁵³ 1961. Census of England and Wales.

⁵⁴ HABAKKUK, H. J. American and British technology in the mineteen century. Cambridge University Press, 1967.

que todo en función de la rápida expansión de su mercado interno. La poca importancia inicial del mercado externo industrial puede mostrarse en el hecho de que a pesar de que su producción manufacturera era ya el doble de la de Gran Bretaña a comienzos del siglo XX, sus exportaciones eran productos agrícolas y otros primarios.

En parte, ello puede explicar por qué, como lo señala Roberts: "...incluso durante el período de industrialización rápida, entre 1870 y 1920, las oportunidades de empleo agrícola aumentaron en ese país pasando de 6.430.000 plazas a 11.120.000" (Bureau of the Census)⁵⁵.

A su vez, las exportaciones de productos agrícolas de los Estados Unidos, sumados a los de Canadá, Argentina y Australia y de algunas áreas tropicales⁵⁶ a Europa, fueron sin duda un factor decisivo en la caída de los precios al inundar el mercado con alimentos baratos. En parte, ello condujo a una fuerte emigración, que vino a proveer la fuerza de trabajo que la expansión de la economía de los Estados Unidos necesitaba.

Es probable que sin ello las ciudades europeas hubieran mostrado mucho más la existencia de población marginal (desempleo) como se experimentaba en América Latina⁵⁷.

Ello sugiere que la reducción de costos agrícolas en los países europeos no se debió sólo a aumentos de productividad interna, sino que fue impulsada por la expansión de la producción fuera del viejo continente.

La urbanización en Europa hizo entonces que se concentrara la población que carecía de empleo adecuado en la agricultura, por las diversas razones mencionadas, y fomentó la racionalización y mecanización de ella⁵⁸.

En los Estados Unidos, en cambio, la mano de obra fue relativamente escasa tanto en la agricultura como en la industria, lo que llevó a la existencia de salarios relativamente más altos que los de Inglaterra en la primera mitad del siglo XIX.

En resumen, en el caso estadounidense, el desarrollo industrial fue ocasionado al comienzo más por la creación de un mercado rural para sus productos que por el crecimiento de un mercado urbano a través de la caída de los precios agrícolas, aun cuando esto último ocurrió eventualmente, llevando al producto y al ingreso rural a formar una parte muy pequeña del producto y el ingreso nacional.

El examen de casos como Alemania revela también la importancia de los mercados externos. La industrialización, más tardía que la inglesa, penetró en el mercado internacional a través del desarrollo de ramas nuevas, tales como la química y la ingeniería eléctrica, gracias a una industrialización de unida-

⁵⁵ ROBERTS, B.; op. cit

⁵⁶ Estos productos incluían: trigo, carne, cordero, azúcar y otros productos tropicales.

⁵⁷ HOBBSBARWM. La marginalidad social en la historia de la industrialización europea, en Revista Latinoamericana de Sociología, 5, 2 julio 1969.

⁵⁸ Un análisis de la participación de la producción agropecuaria latinoamericana en el contexto internacional puede encontrarse en LEÓN, F.

⁵⁹ ROBERTS, B.; op. cit

des en gran escala con ayuda estatal y financiamiento a largo plazo que le permitió invertir en tecnología ⁶⁰.

En resumen, puede observarse en la historia de la industrialización-urbanización en los países desarrollados que las formas de relación entre desarrollo agrícola y desarrollo industrial han variado durante el proceso y que el sector de comercio externo ha jugado un papel importantísimo en varios sentidos diferentes.

El señalar que el crecimiento económico y la industrialización está asociado con un crecimiento de la productividad agrícola y el decrecimiento relativo de la importancia monetaria de su producto, refleja más la situación final a que conduce necesariamente un proceso de industrialización y urbanización que las causas que lo generan en todas las ocasiones.

El segundo punto queda bien ilustrado por las características de la urbanización en los países en vías de desarrollo y dentro de ellos también en el caso latinoamericano.

La percepción de que la urbanización en países en desarrollo tenía características distintas a aquellas que se habían verificado en los países europeos y los Estados Unidos no es ciertamente nueva.

Una de las reacciones a esta percepción fue plantear que el proceso de urbanización en estos países estaba ocurriendo en forma distorsionada.

Reissman ⁶¹ identifica cuatro factores complementarios que deben guardar un cierto equilibrio para que el proceso no se distorsione: el crecimiento urbano, la industrialización, la emergencia de clases medias y el nacionalismo.

Si la distorsión ocurre, como urbanización sin industrialización, aparecerán una serie de problemas económicos y sociales que se transformarán en un obstáculo al desarrollo.

Sjoberg ⁶² toma un punto de vista similar y califica a estas formas como "transicionales".

Davis ⁶³ después de un examen de los procesos de urbanización en varias regiones del mundo propondrá el concepto de sobreurbanización, para denominar lo que parecía como un proceso de urbanización "prematureo".

Sovani ⁶⁴ y otros han mostrado con justeza la poca utilidad del concepto, al señalar precisamente que no era lógico suponer que la urbanización en los países subdesarrollados siguiera los mismos patrones que en los países ricos. Sin embargo, a pesar de esta crítica el hecho es que la urbanización en los primeros estaba siguiendo un curso diferente.

⁶⁰ GERSHENKRON A. *Economic backwardness in historical perspective*; Cambridge (Mass.). Bknap Press, 1962.

⁶¹ REISSMAN, L. *The urban process*, op. cit.

⁶² SJOBERG, G. *Cities in developing and in industrial society: a cross cultural analysis*; In HANSEN, P. y SCHNORE, L. F.; *The study of urbanization*. Nueva York, Wiley, 1965.

⁶³ DAVIS, K. *The urbanization of human population*; *In Scientific American*, 214, Sept. 1965.

⁶⁴ SOVANI, N. V. *The analysis of over-urbanization*; *In EDCC*, 12; 1974.

Intentos de formular una racionalidad más rigurosa y realista en las condiciones de los países del Tercer Mundo siguieron con los enfoques dualistas.

Lewis⁶⁵ en su famoso artículo sentó las bases de una interpretación de la industrialización-urbanización en el contexto de las políticas de desarrollo.

Según Lewis, la situación en los países subdesarrollados debía entenderse en términos de una condición que describió como "de oferta ilimitada de mano de obra".

La introducción de un sector urbano-industrial debía conducir al crecimiento económico y al desarrollo sostenido, porque representaba un "polo modernizante" en la economía frente al sector rural tradicional

El modelo de Lewis centra su atención en el proceso de transferencia de mano de obra del segundo al primero.

Ocurre un crecimiento económico acelerado, si la fuerza de trabajo excedente del sector rural de subsistencia caracterizado por cero, o muy baja productividad, se transfiere al sector urbano moderno. Esta transferencia, su velocidad y continuidad, depende del crecimiento de esta última. Pero el crecimiento depende a su vez de la tasa de acumulación de capital en el sector moderno urbano.

Lewis propone dos supuestos que darían a este proceso un carácter sostenido y creciente. Por una parte, que los salarios urbanos permanecieran constantes con un simple exceso de aproximadamente un 30% sobre los salarios rurales. Ello bastaría para hacer que la oferta de trabajo en las áreas urbanas, por efecto de la migración, fuese perfectamente elástica. La acumulación sería el excedente sobre estos salarios y si se reinvierte completamente daría un proceso de acumulación creciente que se reflejaría en una expansión también creciente que terminaría por absorber el excedente de trabajo rural. Sólo en este punto debería presentarse presión sobre los salarios y éstos comenzarían a subir.

Sin embargo, algunos de sus supuestos han sido criticados en base a los datos de la realidad, que parece simplemente no comportarse en esta forma.

En primer lugar, supone una tecnología constante, lo que contradice la situación prevaleciente en los países subdesarrollados. Si la relación capital/trabajo cambia, como lo ha estado haciendo en favor del primer factor, entonces la absorción de trabajo se vuelve más lenta y puede llegar a ocurrir que el crecimiento del producto se mantenga alto sin que el nivel de ocupación de la fuerza de trabajo siga aumentando, es decir, sin absorber el excedente.

Por otra parte, esta absorción puede ser aún más lenta si la clase capitalista no reinvierte todo el excedente que obtiene y exporta capital, como hay alguna evidencia.

En conjunto, ello hace cuestionar una relación clave del modelo, esto es, que la tasa de transferencia de trabajo del sector rural al sector urbano es proporcional a la tasa de acumulación de capital en el sector urbano.

⁶⁵ LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour; Manchester School, 1954. También: FEI, J. C. H. y RANIS, G. A. Theory of economic development; In American Economic Review, 51, Nº 3; 1961.

Por otra parte, supone que existe un excedente de trabajo en las áreas rurales y pleno empleo en las áreas urbanas,

Como lo señala Todaro ⁶⁶:

La mayor parte de los economistas del desarrollo parecen estar de acuerdo en que la tesis de un excedente de trabajo urbano es empíricamente más válida que el supuesto opuesto de Lewis de un excedente de trabajo rural generalizado.

Los datos de desempleo parecen dar una buena base con respecto a esta afirmación:

<i>País</i>	<i>Año</i>		<i>Desempleo Urbano</i>	<i>Desempleo Rural</i>
Argentina	1968	capital	5.4	—
Bolivia	1966	áreas urbanas	13.2	—
Chile	1968	áreas urbanas	6.1	2.0
Colombia	1967	áreas urbanas	15.5	—
Costa Rica	1966-67	capital	5.6	—
El Salvador	1961	capital	6.6	—
Guatemala	1964	capital	5.4	—
Guyana	1965	capital	20.5	—
Honduras	1961	capital	7.8	—
Jamaica	1960	capital	19.0	12.4
Panamá	1960	áreas urbanas	15.5	3.6
	1967	áreas urbanas	9.3	2.8
Perú	1964	capital	4.2	—
	1969	capital	5.2	—
Uruguay	1963	áreas urbanas	10.9	2.3
Venezuela	1961	áreas urbanas	17.5	4.3
	1968	áreas urbanas	6.5	3.1

TOMADO DE: TODARO, M.P.; *Ibid.*

La tercera crítica se refiere a la afirmación de un nivel real constante de los salarios urbanos. Los datos parecen mostrar, por el contrario, una tendencia sostenida al incremento real de los salarios urbanos tanto en términos absolutos y relativos con respecto a los salarios rurales. Ello, aun en presencia de altas tasas de desempleo urbano.

Kalecki ha propuesto un enfoque del problema que podría ayudar a entender mejor el proceso ⁶⁷:

Cualquier incremento del empleo implica generación adicional de ingreso y por ello, si no se produce un incremento adecuado del producto agrícola, sería inevitable un incremento inflacionario de los precios de los productos básicos. El nivel de producción agrícola impone, en estas circunstancias, un límite definido al aumento del empleo, aun de aquellos de la variedad de "pico y pala".

El incremento de productividad agrícola sería entonces una condición necesaria para permitir un desarrollo adecuado de las economías urbanas sin inflación. Pero, de acuerdo con Kalecki, el incremento de productividad agrícola debe cumplir con ciertas condiciones:

⁶⁶ TODARO, M. *Economic development in the Third World*; London, Longman, New York, 1977.

⁶⁷ KALECKI, M.; *op. cit.*

Sin embargo, las técnicas que aumentan la productividad por acre, sin aumentar la productividad por persona, no contribuyen a la solución del problema de empleo. Pueden contribuir a un mayor excedente agrícola para ser usado en áreas urbanas, que hará posible aumentar el empleo en ellas; pero al mismo tiempo aumentarán el desempleo total y parcial en áreas rurales. Estas serán, por ejemplo, las consecuencias de establecer granjas mecanizadas en gran escala.

En condiciones de rigidez de la producción rural o de un proceso de crecimiento en base a disminución del empleo significativo, las respuestas correspondientes a la expansión del empleo urbano serían de inflación en el primer caso y de desempleo rural en el segundo.

Pero hemos dicho que la evidencia parece mostrar que las mayores tasas de desempleo se encuentran en las áreas urbanas.

Es decir, que la migración continúa a pesar de que éstas manifiestan dificultades para absorber el flujo de fuerza de trabajo. Así, el desempleo rural se ha transferido a las áreas urbanas.

Una explicación ha sido propuesta por Todaro en su ya famoso modelo económico de la migración en países en desarrollo ⁶⁸.

Partiendo del hecho de que la migración es provocada substancialmente por factores económicos, el modelo de Todaro trata de explicar cómo la migración puede ser una decisión perfectamente racional aun si existen altas tasas de desempleo urbano.

El argumento fundamental es que los migrantes buscan maximizar su ingreso esperado sobre un cierto horizonte de tiempo. De manera que ella responde tanto a un diferencial de ingreso como a la probabilidad de encontrar un empleo con el tipo de ingreso esperado.

La conclusión de Todaro es la siguiente ⁶⁹:

Tasas de migración en exceso de las tasas de crecimiento de oportunidades de trabajo urbano no sólo son posibles sino que racionales y aun muy probables en frente de amplias diferencias en los ingresos esperados entre áreas urbanas y rurales.

Una serie de conclusiones pueden ser sacadas de este enfoque:

- 1) El papel de la migración como mecanismo de ajuste entre los mercados urbanos y rurales pierde una gran parte de su fuerza.
- 2) La creación de empleo urbano es insuficiente como solución al problema de subempleo y desempleo urbano.
- 3) Los subsidios de empleo y las políticas tradicionales de asignación de precios a los factores de acuerdo con la escasez pueden resultar contraproductivos.
- 4) La necesidad de reducir los desequilibrios en las oportunidades de empleo rural y urbano y la consecuencia de programas de desarrollo rural integrado.

⁶⁸ TODARO, M.; op. cit

⁶⁹ -----, A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries; American Economics Review, 59, N° 1; 1960,

Una conclusión básica es, sin embargo, importante. En una medida significativa, no es posible definir la contribución de la urbanización de crecimiento económico sin mirar al desarrollo rural y a las interrelaciones que ambos sostienen.

Bajo las condiciones que prevalecen en los países subdesarrollados, la urbanización puede representar una serie de problemas que se traducen en inflación, altas tasas de desempleo urbano y tendencia a la concentración excesiva, que impone costos altos a la expansión de la infraestructura urbana de servicios.

Ello, a su vez, puede gravar el proceso de crecimiento directamente o indirectamente a través de problemas sociales e inestabilidad política.

Diversos enfoques teóricos han tratado de explicar las razones por las cuales el proceso de urbanización latinoamericano se encontraría en esta última situación.

La postulación de la llamada teoría de la dependencia para explicar el subdesarrollo generó uno de estos modelos de urbanización. No podía ser de otra manera, por cuanto al reemplazar el paradigma del desarrollo como modernización evolutiva y convergente y como secuencia entre "atraso" y "progreso" por otro de causación recíproca y simultánea en el cual desarrollo y subdesarrollo son "dos caras de la misma moneda", la valoración de la urbanización tenía que cambiar.

Para los teóricos dependentistas, la urbanización que acompaña al subdesarrollo es una estructura a través de la cual los patrones de desigualdad que implican la existencia de esta situación son reproducidos y aún profundizados.

En este enfoque, la urbanización toma ciertas características que por una parte son funcionales al proceso de desarrollo desigual y por otra no pueden conducir a un verdadero proceso de desarrollo. Se destacan características como la macrocefalia, la fragmentación, la pobreza urbana y la conformación de estructuras económicas sociales segmentadas, que se expresan en marginación, segregación y circuitos económicos ricos y pobres superpuestos. Todas ellas son aspectos negativos que expresan la incapacidad de producir desarrollo de una urbanización moldeada bajo las circunstancias de los países pobres. Consecuentemente con el enfoque general de la dependencia, enfatizarán el rol del imperialismo hegemónico de los países centrales, la inversión extranjera y la extracción de excedentes económicos como sus mecanismos de operación⁷⁰.

El enfoque dependentista ha sido duramente atacado por autores como Singer⁷¹, que introduce la tendencia a la monopolización y la rigidez rural como definitorias de las características de la urbanización en Latinoamérica.

⁷⁰ FRANK, A.G, Capitalismo .. ; *op. cit.*

QUIJANO, A. Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina; en CARDOSO, F.H. y WEFFORT, F. América Latina. Ensayos de Interpretación sociológico-política; Universidad de Chile, 1970.

CASTELLS, M. La urbanización dependiente en América Latina; In CASTELLS, M. (ed.) Imperialismo y urbanización en América Latina; en CASTELLS, M. (ed.) Imperialismo y urbanización en América Latina; Gustavo Gili, 1973.

⁷¹ SINGER, P. Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina; en CASTELLS, M. (ed.) *op. cit.*

Más adelante, el concepto de capitalismo periférico, recogiendo algunos de los avances anteriores, propondrá una explicación en la cual el capitalismo es suficiente justificación de las desigualdades y donde las prácticas conocidas con su fase monopólica pueden dar cuenta de la modalidad del proceso de urbanización si se toman en cuenta las características internas del área. En cierto sentido, la urbanización en esta región podría ser definida como consecuencia del capitalismo monopólico operando en las áreas pobres y periféricas del sistema internacional⁷².

No es la intención aquí profundizar en el contenido de cada una de estas proposiciones⁷³. Su mención tiene como objetivo señalar que bajo ciertas perspectivas teóricas la urbanización ha sido vista como una manifestación más del problema del subdesarrollo y ciertamente dentro de esta perspectiva su intensificación no conduciría a una situación de desarrollo. Más aún, se transforma en uno de los mecanismos o sistemas que perpetúan la incapacidad de desarrollo efectivo.

No parece, por tanto, ser suficiente referirse a la urbanización como un concepto abstracto, ahistórico, para comprender su asociación con los procesos económicos, sociales y políticos. La urbanización no ha repetido patrones preestablecidos ha tenido formas diferentes en épocas y regiones distintas.

Una política que se plantee las opciones de acelerar o inhibir la urbanización requiere de este contexto conceptual y debe formar parte de las decisiones centrales de un modelo o estrategia global.

2.2.1.2. *Las ventajas económicas de la urbanización*

Por encima de las asociaciones discutidas, la concentración, que todo proceso de urbanización implica, ocasiona ciertas ventajas económicas para el desarrollo de la producción de bienes y servicios. Estas derivan fundamentalmente de las llamadas economías de escala y de las economías externas.

Las primeras denotan el fenómeno de que la producción en escalas amplias disminuye el costo unitario en relación con el número de unidades producidas, a lo menos dentro de ciertos límites. A mayor tamaño del mercado, mayor posibilidad de especialización del capital y del trabajo y, por tanto, una mayor productividad.

Las segundas, se refieren a las economías que son posibles para una firma, por factores externos o ajenos a ellos. Entre éstas se suelen mencionar aquellas que derivan de la provisión de servicios, infraestructura, mercados de trabajo, transporte, etc.

Se arguye entonces que la concentración implica claras ventajas de eficiencia económica agregada y permitirá alcanzar tasas de crecimiento más altas que en condiciones de dispersión⁷⁴.

⁷² SLATER, D. Towards political economy of urbanization in periphereal capitalist societies.

⁷³ De hecho sólo se han mencionado algunas.

⁷⁴ Este argumento ha sido planteado, por ejemplo, por:

MERA, K. On the agglomeration and economic efficiency; EDCC, v, 21, enero, 1973.

Pero es también reconocido que la concentración no sólo acarrea economías, sino, al mismo tiempo, deseconomías especialmente externas y que son producto de la congestión, salarios y rentas más altos, como reflejo de costos de vida incrementados, tiempos de viaje, etc.

La concentración, por tanto, produce los dos efectos en forma simultánea, de modo que lo importante resulta ser su diferencia neta. Se han hecho algunos intentos de medir economías y deseconomías a lo largo del proceso de concentración, implícito en el fenómeno de urbanización.

Un enfoque del problema ha sido postular una relación entre el tamaño urbano y el balance neto entre ellas⁷⁵. No existen en verdad suficientes datos confiables como lo reconoce Richardson⁷⁶ para calcular una verdadera función de esta relación.

Sin embargo, en general parece ser plausible suponer que las ventajas netas tenderían a crecer desde el tamaño mínimo urbano hacia los tamaños mayores, alcanzando su máximo en algún punto, a partir del cual prevalecerían las deseconomías. Si bien ello no permite hablar de su tamaño óptimo urbano, permite a lo menos esbozar algunos tamaños críticos a partir de los cuales la concentración empezaría a ser desventajosa⁷⁷.

De manera que, para algunos analistas, las ventajas de la concentración sólo existen en la medida que no den origen a fenómenos como los llamados "macrocefalia".

Ello llevaría una vez más a distinguir entre el concepto abstracto de concentración y el fenómeno concreto de los tamaños de las ciudades. Un mismo grado regional, nacional de concentración podría ser alcanzado con diferentes estructuras de distribución de esa concentración que implicarían un perfil diferente de economías y deseconomías en un sistema regional o nacional.

Para otros, sin embargo⁷⁸, el verdadero problema de la concentración no es más que un reflejo de deficientes patrones intraurbanos de urbanización que pueden ser corregidos con una adecuada intervención del Estado en los mecanismos que los generan (mercado del suelo) y con una correcta política urbana tendiente a reorganizar el uso del suelo urbano en las grandes metrópolis⁷⁹.

La experiencia con estos intentos ha sido menos satisfactoria que lo esperado y tal vez se han subestimado tanto las dificultades políticas y técnicas de estas estrategias como los costos de su implementación.

⁷⁵ Véase: ALONSO, W. Equity and its relation to efficiency in urbanization; University of California; Doc. de Trabajo, 78; 1968. RICHARDSON, H.

⁷⁶ RICHARDSON, H.; *op. cit.*

⁷⁷ No necesariamente para todos los sectores, en la medida que las deseconomías pueden ser transferidas a costos sociales o financiadas con recursos no locales (lo que implicaría un cierto subsidio a la concentración). Bajo ciertas condiciones esto ha sido esgrimido como un argumento para justificar por qué las grandes concentraciones siguen creciendo a pesar de las deseconomías externas.

⁷⁸ Véase, por ejemplo: CURRIE, L.; Tamming the megalopolis; *op. cit.*

⁷⁹ Proposiciones tales como ciudades satélites o ciudades dentro de las ciudades han sido planteadas a este respecto.

Como quiera que haya sido, la discusión misma parece mostrar una vez más que no es posible un tratamiento simple de la relación urbanización, concentración y eficiencia económica sin incorporar a ello patrones concretos de esa concentración, sea a nivel de sistemas de ciudades o de la ciudad misma.

Por otra parte, la concentración diferencia las oportunidades económicas en un sentido regional y/o nacional. Desde esta perspectiva, se enfatizan las desventajas de una "concentración excesiva"⁸⁰, al acentuar y reproducir patrones de desigualdad en la distribución espacial del desarrollo.

En una gran medida, las posiciones frente a este tipo de juicios dependen de los enfoques que se hagan sobre el proceso de desarrollo nacional o regional y de que acepte uno u otro de los planteamientos básicos en términos de modernización y difusión del desarrollo por un lado y los modelos de causalidad circular recíproca y simultánea de desarrollo y subdesarrollo.

En todo caso, parece justificado, afirmar que difícilmente podría considerarse suficiente para una política de urbanización tomar posiciones agregadas sobre los beneficios de este proceso y de la concentración implícita en él sin considerar el problema de la estructuración de los sistemas urbanos y de las ciudades mismas.

Esta complicación es necesaria tanto desde el punto de vista de los objetivos agregados (eficiencia) como de los desagregados (equidad) y de sus interrelaciones recíprocas.

2.2.1.3. *Urbanización y transformaciones socioculturales*

Bajo el paradigma de la urbanización como teoría del desarrollo se suele plantear que la urbanización implica que muchas pautas de comportamiento tradicional tienen menos probabilidades de persistir en el medio urbano o que sólo subsisten adoptando una función ceremonial⁸¹. De modo que la concentración urbana favorecería las transformaciones que son necesarias para la creación de las condiciones que hacen posible la emergencia masiva de valores, actitudes e instituciones modernas que son prerrequisito para el desarrollo socioeconómico.

Desde un punto de vista diferente, Friedmann⁸² ha enfatizado el rol de las ciudades como organizaciones del espacio económico y social y por sobre todo su capacidad de generar y difundir innovaciones que en último término constituyen un componente básico de los procesos de desarrollo.

Sin embargo, han existido algunos enfoques que disienten de esta relación tan abstractamente definida.

Así, Hoselitz⁸³ al discutir la relación entre urbanización señala que:

⁸⁰ Aún reconociendo la dificultad de definir qué podría ser un grado de "concentración excesiva".

⁸¹ SJOBERG, G.; *op. cit.* HAWLEY, A. Human Ecology; New York, Ronald Press, 1950.

⁸² FRIEDMANN, J. The role of cities in national development; In FRIEDMANN, J.; Urbanization, planning and national development; Beverly Hills, Sage Pub., 1973.

⁸³ HOSELITZ, B.F.; *op. cit.*

...no sólo la urbanización estaría ligada al desarrollo, sino más bien un patrón de ella".

El mismo Friedmann⁸⁴, al poner énfasis en la urbanización como fenómeno espacial regional o nacional, ha llamado la atención sobre las diferencias que introducen tanto a nivel agregado como regional o local la estructura de la distribución de actividades y población en un conjunto de centros urbanos.

La teoría de la difusión espacial de las innovaciones elaborada a partir de Hagestrand⁸⁵ y utilizada a posteriori como explicación de los fenómenos de polarización⁸⁶ ha llevado a plantear ciertos patrones de comportamiento en la transformación de las superficies de modernización como resultado de las formas de concentración y de su distribución espacial⁸⁷.

Como en el caso anterior, entonces, tanto por razones de eficiencia agregada como de distribución de los niveles de desarrollo entre grupos sociales y/o regiones, la forma de los sistemas concretos que la urbanización va conformando resulta ser una variable de significación en una política de urbanización.

2.2.1.4. *Urbanización y transformaciones políticas*

Tradicionalmente se ha asumido que existe una asociación positiva entre urbanización y desarrollo político⁸⁸. Algunos, como Cutright, han creído encontrar una relación entre urbanización y democracia política⁸⁹.

Como lo señala Rabinovitz, sin embargo, este campo ha sido relativamente menos investigado que otros aspectos de la urbanización de modo que "las relaciones entre urbanización, urbanismo y desarrollo político en latinoamérica son menos entendidas que el rol de la urbanización en la promoción o inhibición de cambios sociales y económicos"⁹⁰.

De allí que los gobiernos "rara vez toman en cuenta las consecuencias políticas de tales decisiones (promoción o retardo de la urbanización) tan

⁸⁴ FRIEDMANN, J.; *op. cit.*

⁸⁵ HAGERSTRAND, T. Innovation diffusion as a spatial process; Chicago, UP., 1967.

⁸⁶ ROBSON, B. Urban growth: an approach; Londres, Methieu, 1973.

⁸⁷ SOJA, E.W. The geography of modernization in Kenya; Rochester, Siracuse U.P., 1968. BERRY, B.J.L.; Hierarchical diffusion: the basis of development an filtering and spread in a system of growth centers; In HANSEN, N.M. (ed.); Growth centers in regional economic development; New York, Free Press, 1972. PEDERSEN, P.O.; Innovation diffusion withim and between national urban systems; Geographical Analysis, 2; 1970.

⁸⁸ PYE, L.W. The political implications of urbanization and the development process; In Social problems development and urbanization (U.S. papers for the U.N. Conference on the application of science and technology for the benefit of the less developed areas; v. VII); Génova, 1963.

LA PALOMBARA, J., Italy: fragmentation, isolation and alienation; In PYE, L.W. y VERBA, S (ed.); Political culture and political development; Princeton, N.J.; Princeton University Press, 1965.

RABINOVITZ, F.F. Urban and political development in Latin America; In Comparative Urban Research.

⁸⁹ CUTRIGHT, Ph. National political development: measurement and analysis; in American Sociological Review XXVIII, N° 2, abril, 1963,

⁹⁰ RA.BINOVITZ, F.F.; *op. cit.*

seriamente como las consecuencias relacionadas con la formación de capital, el desarrollo económico o el prestigio internacional"⁹¹.

Las interrelaciones que se postulan entre ambos fenómenos son una extrapolación de aspectos globales de la relación urbanización y desarrollo que bajo paradigmas diferentes lleva a conclusiones distintas.

Las afirmaciones sobre asociaciones positivas reflejan generalmente la aceptación del contenido modernizante de la urbanización.

Se plantean así consecuencias en los cambios de valores y formas de comportamiento y el aumento de participación social y política y la democratización de la sociedad.

En el mismo sentido operarían las transformaciones en la composición y peso relativo de los grupos o clases sociales.

a) La urbanización, por lo general, permite la emergencia de nuevos grupos de élite (sector industrial) y fracciona el control que las élites tradicionales ejercen sobre la sociedad.

b) El desarrollo urbano implica la emergencia de un amplio sector de clase media que tiende a promover una sociedad abierta y a ampliar la participación⁹².

c) Menos claridad existe en el rol que juegan los grupos de bajos ingresos que se desarrollan en el proceso de urbanización. Algunos autores enfatizan la formación de nuevos movimientos políticos de tipo "populista" sobre la base de las demandas de estos grupos por empleo, salud, vivienda, etc. Otros destacan la formación de nuevas formas organizacionales (locales) que también implicarían mayor participación y un rol político más amplio⁹³.

En general, se sostiene que esta tendencia a la participación y la democratización se apoyaría en el desarrollo masivo de los medios de comunicación que la urbanización hace viable a través del aumento en la educación, la concentración y la facilidad de contacto⁹⁴.

Sin embargo, otras interpretaciones son posibles. Ello es destacado especialmente por quienes tienen una visión más pesimista con respecto a las verdaderas posibilidades de participación de estos grupos de bajos ingresos. La frustración y marginalidad (marginalización) de ellos podría destruir la capacidad de control político, abriendo paso a procesos de urbanización caracterizados por inestabilidad política⁹⁵, abriendo la posibilidad de movimientos

⁹¹ SAYRE, W. y POLSBY, N. American political science and urbanization; In HANSER, Ph. I y SCHNORE, L.F. (ed.). The study of urbanization; New York, Wiley, 1965.

⁹² JOHNSON, J.J. The emergence of the middle sectors: political change in Latin America; Stanford, Stanford University Press, 1958.

RATINOFF, L. The new urban groups; In LIPSET, S.M., SOLARI, A. (ed.); Elites in Latin America; New York, Oxford Press, 1967.

⁹³ MORSE, R. Recent research on Latin American urbanization: a selected survey with commentary; In Latin American Researcher Review I; Fall, 1965.

⁹⁴ LERNER, D. The passing of traditional society; Glencoe III, The Free Press of Glencoe, 1958.

⁹⁵ JOHNSON, K. Cause factors in Latin American Inestability; In Western Political Quarterly XVII, sep. 1984.

políticos de carácter radical⁹⁶ y aun creando mejores oportunidades para la organización de grupos extremistas.

Es evidente que para estas maneras de tratar el problema, la urbanización, tal como está ocurriendo en América Latina, no garantiza ni la participación ni la democratización, a lo menos en lo que se refiere a la gran masa de bajos ingresos.

Para algunos, sin embargo, la urbanización constituye una oportunidad para que las transformaciones sean más rápidas, sea por la vía del consenso, a la confrontación institucional.

Un buen ejemplo de este tipo de proposiciones se puede encontrar en la formulación de Friedmann con respecto a una estrategia de hiperurbanización⁹⁷: al llamar la atención sobre la "crisis de inclusión" en latinoamérica sugiere que ella podría ser resuelta más rápidamente con una aceleración de la urbanización y la concentración asociada.

Para otros, las condiciones políticas que están creando en el desarrollo urbano concentrado latinoamericano expresarían las contradicciones de una sociedad estructurada para generar un desarrollo desigual y estarían creando las condiciones para el reemplazo del sistema dominante. Los movimientos sociales urbanos no serían aquí una forma de forzar su inclusión al sistema, sino de reemplazarlo⁹⁸.

Entre ambas posiciones puede ubicarse la llamada teoría de la marginalidad, que plantea una combinación de transformación en la sociedad integrada sin rupturas completas y la inclusión de estos nuevos grupos concebidos como marginales⁹⁹.

Existen, pues, varios intentos de interpretación de los efectos de la urbanización sobre el sistema político y su desarrollo, de modo que no resulta fácil dilucidar en qué sentido la urbanización empujaría a este último y cuál es el sentido de las transformaciones que están ocurriendo.

No cabe duda que ello es de la mayor importancia.

A lo menos, porque como lo hemos experimentado en latinoamérica, las transformaciones de la realidad política pueden cambiar completamente el sentido económico y social de las interpretaciones sobre el proceso de urbanización.

De igual manera, no es mucho lo que se ha avanzado sobre la relación entre patrones de urbanización y desarrollo políticos.

Algunos autores han llamado la atención sobre aparentes asociaciones entre grados de concentración y la centralización del poder político-administrativo¹⁰⁰ o la dicotomía autoritarismo-democracia¹⁰¹.

⁹⁶ CASTELLS, M. La Cuestión Urbana; México, Madrid y Buenos Aires; Siglo XXI, 1977.

⁹⁷ FRIEDMANN, J. y LAKINGTON, T. Hyperurbanization and national development in Chile: some hypothesis; In Urban affairs quarterly, v. II, 1967.

⁹⁸ CASTELLS, M. La Cuestión Urbana; *op. cit.*

⁹⁹ VEKEMANS, R. y GIUSTI, J. Marginality and ideology in Latin American development; In Studies in comparative international Development, 5, 11; 1970.

¹⁰⁰ HILHORST J. Regional planning: a system approach; *op. cit.*

¹⁰¹ DE SOUZA, A. La dimensión política de la distribución de ciudades en el desarrollo económico; en Revista Interamericana de Planificación; N° 30, VIII; julio, 1974.

Friedmann ¹⁰² ha avanzado en el desarrollo de una teoría de la urbanización especialmente desagregada, poniendo de relieve las implicaciones de distribución de poder entre unidades espaciales y las interrelaciones de este fenómeno con el poder de los partidos políticos.

Más recientemente ¹⁰³ ha globalizado el problema en términos de un enfrentamiento entre el "poder funcional" y el "poder territorial" en el cual la urbanización a través de su dominio del espacio físico ha jugado un papel fundamental, favoreciendo al primero y llevando inevitablemente a un tipo de desarrollo desigual.

No es por tanto gratuito sostener que un modelo abstracto y agregado de urbanización está muy lejos de hacer posible la formulación de criterios sobre políticas en este campo.

2.2.1.5. *Algunas conclusiones*

El análisis presentado permite concluir que los procesos de urbanización y desarrollo están relacionados de múltiples maneras. En lo esencial, la voluntad de alcanzar niveles más altos de ingreso y bienestar para la población de un país se expresaría en procesos de evolución o aun transformación dentro de los cuales la urbanización juega un papel indudable.

Pero el crecimiento urbano, bajo condiciones diferentes de organización económica, social y política, adquirirá connotaciones distintas y puede llegar a imponer restricciones a los procesos de desarrollo y aun generar nuevos problemas que transformarán el marco de opciones abiertas a las actividades.

Dentro de esta perspectiva, no resulta suficiente para evaluar un proceso de urbanización como exitoso la observación de un crecimiento urbano dinámico.

Las políticas de urbanización en este nivel tienen que ser entendidas en el contexto de un modelo de desarrollo, y de sus objetivos y estrategias dependerá el rol que la urbanización deberá jugar. Es ésta la definición importante, porque sólo a su luz se podrán formular criterios para los otros campos de las políticas a que nos referimos.

2.2.2. *Urbanización y Desarrollo: El Enfoque Espacial.*

A través del análisis del enfoque agregado de la relación entre urbanización y desarrollo se ha visto cómo la naturaleza concreta de estas relaciones depende en alguna medida de los patrones espaciales de urbanización.

Dentro de este enfoque, los últimos son vistos como un resultado de las características del proceso de urbanización, las que son, a su vez, dependientes de aquellas que configuran una particular evolución social-económica y política.

Pero a su vez los patrones de urbanización que se van creando a través de esta evolución no son pasivos en términos de la continuación o transforma-

¹⁰² FREEDMANN, J. The spatial organization of power in the development of urban systems; In *Development and Change*, 5, 1975.

¹⁰³ -----, *Territory and function*; *op. cit.*

ción del proceso. Ellos mismos pasan a ser factores intervinientes que afectan tanto a la eficiencia global del sistema socioeconómico como a la manera en que se distribuyen oportunidades y restricciones a los diferentes grupos que la componen.

Es desde esta perspectiva que se justifica su incorporación dentro del ámbito de las políticas de urbanización, cuyo objetivo sería encauzar las transformaciones de estos patrones con arreglo a objetivos de desarrollo¹⁰⁴.

Dos niveles de análisis son necesarios para discutir este aspecto del fenómeno de la urbanización, en la medida que cada uno de ellos tiene sus propios principios de estructuración y conforman unidades con una cierta independencia.

El primero ha sido denominado por algunos como "espacio supraurbano"¹⁰⁵ y en términos simples puede ser concebido con un sistema regional o nacional de asentamientos urbanos. El segundo, corresponde al espacio urbano propiamente tal o ciudad individual.

A fin de precisar ambos conceptos se hace necesario definir ambos como etapa previa a la discusión de las relaciones entre desarrollo y patrones de urbanización.

2.2.2.1. *El Espacio Supraurbano.*

Algunas definiciones previas pueden ayudar a precisar los términos que serán utilizados en este parte.

"SISTEMA", será utilizado muy simplemente para designar un conjunto de elementos entre los cuales se verifican un conjunto de relaciones. Cualquier conjunto de estas últimas dentro de un sistema completo se denominará una "ESTRUCTURA". Finalmente, "ESPACIO" quedará definido, como consecuencia de lo anterior, como el dominio de una estructura.

Un sistema de asentamientos urbanos puede ser definido como un conjunto de elementos (asentamientos) entre los cuales ocurren una serie de relaciones.

Desde un punto de vista físico-espacial, un sistema de asentamientos urbanos puede interpretarse como un arreglo de conjuntos de espacios adaptados (ciudades) espacialmente separadas e interconectadas por una serie de mallas que permiten la interacción.

Esta interacción, que ocurre, como es obvio, por la actividad de individuos, grupos sociales o institucionales, es necesaria en la medida que ninguno de los elementos que componen el sistema es un sistema cerrado y completo que satisfaga todas las demandas de su población.

La función de un sistema de asentamientos como "artefacto físico" es entonces la de sostener en el dominio espacial las interacciones que superan el marco de integración territorial local. Esto, por consiguiente, lleva a un nivel

¹⁰⁴ Con respecto a los márgenes de intervención, en este sentido véase:

URIBE-ECHVARRÍA, J. Políticas de urbanización: formas y márgenes de intervención. Bogotá, CIDER, 1982 (no publicado),

¹⁰⁵ ADLER Y CAMERON: Regional planning a comprehensive approach; Leonard Hills Books, 1974.

de integración superior al local que emerge como consecuencia de la división del trabajo entre ellas¹⁰⁶.

La interacción dentro de este sistema es entonces generada por una motivación funcional (económica, social o política) y resulta de la distribución territorial de los elementos que componen los sistemas funcionales en que se organizan las actividades de la sociedad.

Por sistemas funcionales en este contexto, se entiende a aquellos que se organizan con arreglo al cumplimiento de un objetivo especializado, ejemplo: la educación, la salud, etc.

La distribución territorial de estos sistemas funcionales con sus elementos diferenciados localizados en diversos asentamientos ocasiona entonces la necesidad de interacción extralocal que se expresa físicamente como flujos de intercambio de bienes, personas, dinero e información. Para cada uno de estos flujos se desarrollan canales más o menos especializados que permiten esta interacción.

Un sistema de asentamientos puede considerarse como el organizador de la dimensión espacial de las relaciones sociales sobre un territorio cumpliendo simultáneamente tanto la función de integración rural-urbana como interurbana.

Los asentamientos que componen este sistema encuentran, entonces, una primera necesidad de diferenciación en términos del predominio de alguna de estas dos funciones. Predominio que a su vez puede ser medido a través de la intensidad relativa de interacción en ambas dimensiones.

Un segundo nivel de diferenciación resulta de las diferentes escalas de integración de ambas dimensiones específicas que pueden ser descritas a través de una tipología de ciudades.

Esta doble diferenciación se expresa también en la existencia de rangos de tamaños tanto de los centros urbanos como de sus áreas de influencia.

Cada tipo de centro así definido aparece con una cierta frecuencia en el conjunto y se distribuye espacialmente con ciertas características sobre el territorio.

Tal organización es una respuesta a las características de las formas de integración funcionales, entendiendo por tales las escalas de operación y los niveles de especialización que éstos han alcanzado.

Modelos como los de Christaller, Losch, Isard, etc., constituyen intentos de describir este tipo de organizaciones, aun cuando pueden ser también interpretados como intentos de especificar su forma de organización óptima con respecto a ciertos criterios y bajo las restricciones impuestas por los supuestos que se adoptan.

Las características de interés de un sistema de este tipo que contribuyen a diferenciar el impacto de la urbanización sobre los objetivos de desarrollo de una sociedad serían las siguientes:

a) *Tipos de Ciudades que lo componen*: entendiendo por tales a aquellos que se quedan definidos por el conjunto de actividades económicas, sociales y políticas que en ellos se localizan.

¹⁰⁶ División del trabajo que puede incluir patrones de especialización tanto jerárquicos como sectoriales.

b) *Rangos de tamaños asociados con esta tipología*: definidos como tamaño poblacional y/o económico.

c) *Frecuencia de los distintos tipos*: entendida como la representación relativa de cada uno de ellos en el universo del sistema.

d) *Localización de los distintos tipos*: definida como la posición relativa de éstos en el territorio dominado por el sistema, o su frecuencia espacial,

e) *Formas de integración rural-urbana*: concebidas como la extensión de las áreas de influencia, de servicios, o de dominación de las relaciones,

f) *Formas de integración interurbana*: definidas como la articulación de los componentes urbanos de la economía (producción, distribución, consumo) de la organización social y la actividad política.

Los argumentos para sostener que estas características afectan a los objetivos de desarrollo que una sociedad adopta han sido explorados en especial por las teorías del desarrollo regional.

En ellos se plantea, en síntesis, que tanto la eficiencia agregada del sistema como su capacidad para evitar la reproducción o intensificación de desigualdades dependen en un grado importante de estas características y que éstas pueden expresarse en una serie de patrones:

- a) El patrón de concentración
- b) El patrón de integración
- c) El patrón de distribución espacial.

Dependiendo de la forma que cada uno de ellos adopte, una serie de variables importantes del desarrollo se verán afectadas de modo que podemos concluir que necesariamente objetivos con respecto a ellos deberían ser parte de políticas de urbanización orientadas al desarrollo.

2.2.2.2. *El Espacio intraurbano: La Ciudad*

Aun habida cuenta de la utilidad analítica del concepto de un espacio supraurbano, sus elementos o nodos componentes constituyen también unidades reconocibles que desarrollan su propia organización y exhiben comportamientos específicos.

Su reconocimiento como tales, es evidente a través de la literatura ¹⁰⁷ y en algunos casos son reconocidos los procesos de desarrollo económico, social y político desvalorizando en algún grado la idea de un comportamiento específico al nivel de sistema ¹⁰⁸.

Por encima de lo anterior, muchas de las afirmaciones que se hacen sobre la influencia de patrones de urbanización, al nivel de sistema, dependen de la manera en que se organizan los procesos de funcionamiento interno de estas unidades locales y se resuelven los problemas que su transformación lleva asociados.

¹⁰⁷ HIGGINS, B. The city and economic development; In BAYER, G. (ed.); The urban explosion in Latin America.

¹⁰⁸ BERBY, B.J.L. y HORTON, F. (ed.); Geographic Perspectives in urban systems; Prentice Hall, E.C.; New Jersey, 1970. HARRY, C.D.; Cities in the Soviet Union: studies in their functions Size, density and growth; Chicago, Rand McValley, 1970.

Por ello, su inclusión en el tema de las políticas de urbanización resulta ser fundamental.

2.2.2.2.1. *El Concepto de Ciudad.*

En esencia, y desde el punto de vista que aquí nos interesa, la ciudad es el sistema de integración espacial por excelencia.

Puede definirse como un sistema polivalente que representa al mismo tiempo una estructura económica, social, política y física.

Desde este último punto de vista es un medio ambiente artificial que permite el desarrollo de las actividades de una comunidad local.

Es tal vez esta imagen de la ciudad como un artefacto la que primero se impone a la percepción humana.

La identificación con esta imagen ha ido perdiendo, sin embargo, algo de su precisión ¹⁰⁹. Aun cuando ello se reconozca, sería difícil no dejar de aceptar que ella sigue siendo un concepto fundamental.

El concepto de ciudad, en su acepción general como asentamiento ¹¹⁰, comprende una variedad de manifestaciones, que quedan de relieve en el concepto de una tipología de ciudades.

Existen entonces diversos tipos de ciudades que se definen por variables como rangos de tamaño, especializaciones funcionales y roles.

Con todo, sin embargo, existe un rasgo común que puede homogenizarlas. Constituye un marco de integración de la actividad diaria de la población. Es decir, que ella contiene las actividades que son necesarias a la reproducción de la población en un ciclo de una jornada diaria.

Tanto es así, que uno de los criterios más utilizados para definir el contorno de un área metropolitana (cuando la identidad física se vuelve difusa o dispersa) es precisamente el reconocimiento de los flujos de movilidad de la población que tiene este tipo de periodicidad ¹¹¹.

En su interior, las áreas urbanas desarrollan una estructura de especialización de actividades que diferencia su paisaje y que fuerza a la movilidad de la población de los bienes y de la información.

Es decir, que las actividades especializadas ocurren en espacios especialmente adaptados que se encuentran espacialmente separados y que obligan a la existencia de redes de conectividad.

La experiencia y la investigación sobre esta problemática parecen mostrar que existen ciertas formas o arreglos de estas especializaciones en el uso del

¹⁰⁹ Lo que ha supuesto un largo proceso de análisis y discusión entre la institución urbana como sistema social y su ambiente físico, fruto de numerosas contribuciones:

WIRTH, L. *op. cit.* HAWLEY, A.; Human ecology; New York, Ronald Press, 1950. WEBBER, M.; The city; Glencoe, Free Press, 1958. FRIEDMANN, J. y MILLER, J.; The urban field; JAIP XXXI, Nº 4, 1965.

¹¹⁰ Como aquí es usado.

¹¹¹ Véase: BERRY, B.J.L.; GOHEEN, P.G. y GOLDSTEIN, H.; Metropolitan area definition; a reevaluation of concept and statistical practice; Washington, D.C., U.S. Government Printing office US. Bureau of the census urbaning paper, 1968.

espacio que tienden a generarse bajo el impacto de variables económicas, sociales y políticas. Estas regularidades han dado origen a los modelos de organización del espacio urbano y han permitido sacar a la planificación del campo del diseño normativo para llevarla al campo de la planificación del desarrollo.

Con todo, sin embargo, es posible juzgar la "performance" de un área urbana desde los puntos de la eficiencia como de la equidad con que los frutos de la actividad se distribuyen o son accesibles a su población.

Existen una serie de aspectos que pueden identificarse y que tienen impactos de este tipo. Algunos de los más importantes serían:

— Tamaño, Estructura de los usos del suelo, Forma urbana, Obsolescencia física, Empleo y pobreza, Administración, Deterioro social, Economía fiscal urbana.

2.2.2.2.2. *Características intraurbanas y Variables de Desarrollo*

a) *Tamaño*: El análisis de las ventajas y desventajas del tamaño absoluto urbano ha girado en torno a las combinaciones de economías y deseconomías que ellas representan.

El modelo neoclásico, como ha sido planteado por Richardson, sugiere que a partir de ciertos tamaños una ciudad empezaría a sentir crecientemente los efectos de deseconomías que se reflejarían en un incremento substancial de costos de funcionamiento, que serían el resultado de la necesidad de obtener abastecimientos más lejanos y de disponer de sistemas de evacuación de residuos también más extendidos, del incremento de costos de transporte, del encarecimiento de la tierra urbana, de la congestión y de la polución ambiental ¹¹².

Ello sugeriría que habría una pérdida de eficiencia agregada cuando se alcanzan ciertos tamaños. Sin embargo, hay importantes calificaciones que deben hacerse a estos modelos.

Al margen de las dificultades de medición de estas economías o deseconomías que impiden una identificación siquiera aproximada de los rasgos de tamaños, el modelo ha sido cuestionado desde dos puntos de vista.

El primero, señala que las economías y deseconomías que se mencionan tienen validez para la producción industrial, pero que ellas no son válidas para las actividades terciarias. Por el contrario, estas últimas alcanzarían una "productividad" ¹¹³ creciente con el tamaño ¹¹⁴. De manera entonces que desde este punto de vista, un juicio sobre el tamaño como factor positivo o negativo para el desarrollo eficiente de una economía urbana tendría que ser juzgado a la luz de su estructura económica.

¹¹² Para los propósitos de este análisis no tiene importancia cómo se distribuyen estos costos entre sector público y privado o entre grupos dentro del sector privado. Ello puede determinar si actuar o no como factores sobre decisiones de localización, pero no cambia el hecho de su existencia.

¹¹³ Si se puede hablar de "productividad" en actividades terciarias.

¹¹⁴ Véase: RICHARDSON, H.W.; City size and national spatial strategies in developing countries; World Bank, W.P. 252, april, 1977.

Por otra parte, muchos de los problemas que llevan al incremento de costos podrían, al menos teóricamente, depender de otras variables tales como la estructura de usos del suelo, la forma urbana y la obsolescencia de la infraestructura que a su vez dependería de una administración y planificación correctas. Como estos aspectos serán tratados independientemente no se desarrollan aquí.

Ello significa, sin embargo, que no *es* apropiado aceptar ningún modelo determinístico en relación con la incidencia del tamaño en la eficiencia urbana.

b) *Estructura de los usos del suelo*: La forma que adopta la localización de actividades y la matriz de flujos que le es necesaria para integrarlas, determina también una serie de problemas de equidad y eficiencia.

El entendimiento de la naturaleza de estos problemas y sus consecuencias requiere discutir aunque sea en forma sintética los mecanismos de generación y asignación de espacio urbano.

La generación y asignación de suelo para usos alternativos ocurre básicamente a través de un mecanismo de mercado. Es, pues, fundamental tener una visión de cómo opera el mercado en este trabajo de asignar la tierra a usos.

La teoría de la renta del suelo fue uno de los temas más debatidos en el siglo XIX. Henry George ¹¹⁵, por ejemplo, y otros sostuvieron que todos los beneficios irían a los dueños de la tierra que no producían nada, mientras que los salarios se mantendrían en el nivel de subsistencia. Ricardo llegó a conclusiones similares sobre la base de las teorías de población de Malthus ¹¹⁶.

Naturalmente, ambas predicciones probaron ser exageradas. Se abrió paso entonces otra concepción en el sentido de que la tierra no habiendo sido producida por el esfuerzo del hombre, no debería generar renta a sus dueños ¹¹⁷.

La teoría misma debe mucho a Ricardo ¹¹⁸, Von Thunen ¹¹⁹ y, posteriormente a Alonso ¹²⁰, Chinitz ¹²¹, Hoover ¹²² y otros, y aún, reconociendo su gran interés, no puede por razones de espacio ser reproducida aquí.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, la teoría supone que el funcionamiento del mercado debería producir una solución óptima. Ello, sin embargo, no es cierto por varias razones que violan muchos de los supuestos propios de los modelos de mercado libre que suponen perfecto conocimiento que el individuo (firma) paga todos los costos de su decisión, y que no puede imponer costos a otros o a la sociedad y por lo tanto que no hay externalidades que son casi la esencia de la aglomeración urbana.

¹¹⁵ GEORGE, Henry. Progress and poverty, 1978.

¹¹⁶ RICARDO, David. Principles of political economy, 1951.

¹¹⁷ Una de las muchas formulaciones de estas posiciones puede verse en CURRIE, L.; La política urbana... *op. cit.*

¹¹⁸ RICARDO, David; *op. cit.*

¹¹⁹ VON THUNNEN, J. Isolated state; 1966.

¹²⁰ ALONSO, W. Location and land use; 1964.

¹²¹ CHINITZ (ed.) City and suburb; 1964.

¹²² HOOVER, E. The evolving form and organization of metropolis; In PERLOFF, WINGO; Issues in urban economies, 1968.

Supone también que nadie puede monopolizar el mercado, en circunstancias que una de las características de este tipo de mercado es precisamente la casi inexistencia de sustitución perfecta, atendida la naturaleza particular de cada una de ellas.

Un análisis más realista sería entonces suficiente para concluir que el mercado del suelo es incapaz de generar una solución óptima de localización. Especialmente cuando la intervención pública es inadecuada o incorrecta ello conduce por lo general a patrones de organización espacial y uso del suelo que verifican altos grados de ineficiencia.

Pero, a lo menos teóricamente, estos efectos negativos pueden ser corregidos, y por lo tanto una misma área urbana puede alcanzar distintos niveles de eficiencia aprovechando sus economías de escala y controlando sus deseconomías.

Pero este mismo mecanismo plantea problemas de equidad social.

Harvey ¹²³ ha sostenido que el mercado del suelo es un poderoso mecanismo redistribuidor de renta y que, operando sin controles, se comporta siempre en forma regresiva.

Adicionalmente, existe relación entre el mercado del suelo y el financiamiento urbano. El problema de la carencia de equipamiento social en gran parte tiene su origen en un crónico desfinanciamiento de la administración urbana. Ello ocurre en circunstancias que el propio proceso de crecimiento del suelo urbano genera recursos, que a pesar de ser socialmente generados son bajo un régimen de propiedad privada irrestrictiva apropiados por los dueños de la tierra.

Como expresión de la incapacidad espontánea de que el mercado por sí mismo resuelva un curso de crecimiento y estructuración del espacio urbano óptimo o aún satisfactorio es posible encontrar en éstas áreas una gran variedad de problemas que incidirán en el impacto sobre la eficiencia y la equidad del desarrollo urbano y por tanto tendrían algún peso en la tarea de alcanzar ciertos objetivos de desarrollo.

i) *Costos Diferenciales de la Forma Urbana*: Una serie de investigaciones han encontrado evidencias empíricas de que la forma que adopta el casco urbano tiene una importancia frente a la determinación de los costos de capital y de funcionamiento de un área urbana.

Varios factores han sido aislados al respecto como más significativos. Entre ellos vale la pena mencionar: densidad, extensión del área y forma funcional ¹²⁴ entre las características propias del casco urbano mismo. Pero a su vez, la expansión y el crecimiento urbano se realizan sobre un territorio concreto, de modo que el costo global de expansión en algunas direcciones puede ser superior a otros.

El modelo llamado de umbrales ¹²⁵, que consiste básicamente en un método de cálculo para estimar a varios horizontes de crecimiento la distribución

¹²³ HARVEY, D. *Social justice and the city*; London, Arnold, 1973.

¹²⁴ En el sentido de la distribución de actividades y estructura de flujos de movilidad internas.

¹²⁵ MASLIZ, B *Implications of threshold theory for urban and regional planning*; In *Journal of the Town Planning Institute*, march, 1969.

óptima de los segmentos de urbanización en las varias direcciones posibles, permite identificar soluciones de costos mínimos ¹²⁶.

Por otro lado, la mayor parte de los datos estadísticos de que se dispone, permiten inferir que las densidades medias generan costos promedios de servicios menores que crecen significativamente cuando éstas se vuelven muy altas o muy bajas ¹²⁷.

En el primer caso, debido al aumento de las exigencias de especificaciones técnicas y los fenómenos de congestión; y en el segundo, en razón de la extensión de todos los servicios de redes (agua, gas, transporte, etc.) y la mayor probabilidad de que en bajas densidades sea necesario un mayor número de puntos para proporcionar el mismo nivel de servicio. La asociación entre extensión y costos sería más que todo un reflejo de estas relaciones.

El análisis de problemas de forma funcional entendido como la distribución de actividades y los costos de movilidad permite concluir que con patrones más integrados intraurbanos o extraurbanos sería posible retener las ventajas de economías de escala y reducir la deseconomías de aglomeración, tales como congestión, costo del transporte y utilización del tiempo ¹²⁸.

ii) *La Intensidad de uso y la Congestión*: Varias de las llamadas externalidades negativas asociadas con las grandes áreas urbanas se derivan de su fuerte concentración espacial.

La polución, la congestión del tránsito y la saturación de los servicios podrían ser considerados casos particulares de un modelo general de congestión urbana ¹²⁹, debido a la intensificación del uso del suelo que es estimulado por la posibilidad de apropiación de renta del suelo.

Las consecuencias de la congestión han sido analizadas a través de modelos formales ¹³⁰ e implican que existe un umbral a partir del cual la congestión hace que el nivel del servicio disminuya al mismo tiempo que los costos unitarios promedios suben.

iii) *Obsolescencia de Sectores Urbanos*: No todos los sectores urbanos se renuevan satisfactoriamente o se mantienen en buenas condiciones; generándose los llamados *sectores en deterioro*. Ello ocurre en general como resultado de una caída de la expectativa de extraer plusvalía de estos sectores que puede deberse a cambios de uso (en la medida en que no se produzcan las ade-

¹²⁶ KOZLOWSKI, J. Threshold analysis; a qualitative planning method; London, 1972.

¹²⁷ Aparentemente los resultados de Villamizar para ciudades colombianas lo corroborarían. Véase VILLAMIZAR, R. The economic costs of urbanization; National Publications Asociativa Menfis, 1977.

¹²⁸ Una argumentación en este sentido puede encontrarse en CURRIE, L.; Taming...; *op. cit.*

¹²⁹ Véase: WALTERS, A. The theory and measurement of private and social cost of highway congestion; E.M., 26; 1961.

----; The economics and road use charges, Baltimore, John Hopkins Press.

JOHNSON, M.; On the economics of road congestion; E.M., 32; 1964.

ROTHEMBERG, J. The economics of congestion; and an integrated view; In A.E.R.; Papers, Leo, 1970.

¹³⁰ Véase: RICHARDSON, H. The economic of urban size; Season House Lexington Books, 1973.

cucciones infraestructurales requeridas), a la decadencia física de las construcciones que las inhabilita para un uso normal, a la polución, el ruido, la congestión, todas ellas, motivan la apertura de nuevas áreas de crecimiento donde se concentra la demanda y por lo tanto es posible realizar beneficios.

La especulación, bajo condiciones de control oligopólico con la tierra, al generar nuevas áreas de oferta de espacio edificado con el mismo objetivo de venta genera el mismo efecto.

La existencia de áreas deterioradas constituye una ineficiencia significativa porque representa una utilización deficiente del stock de infraestructura¹³¹ y su recuperación es difícil y muy costosa, recayendo por lo general en el sector público, ya que la participación de inversionistas privados es escasa como consecuencia de las transferencias de valor entre inversionistas y no inversionistas a través de las externalidades.

iv) *Segregación Espacial*: La observación de la distribución de la población al interior de las ciudades muestra una clara tendencia a formar ciertos patrones de localización en los cuales el nivel de ingresos, la edad y la estructura familiar parecen tener un rol importante, una vez que su ubicación con respecto al trabajo ha definido las tendencias generales¹³².

Por tanto, parece haber una propensión a que las ciudades manifiesten un cierto nivel de segregación espacial.

Hasta un cierto punto, tal patrón refleja una adecuación a las necesidades particulares de grupos de individuos específicos que tienen ocupaciones similares, formas de vida parecidas (edad, estructura), que se perciben a sí mismos dentro de un cierto estrato social y que pueden pagar los costos de localización asociados con su decisión.

Sin embargo, así como no hay nada que pueda garantizar una asignación global de usos del suelo óptima, tampoco puede asumirse que ello ocurra en el espacio social de la ciudad.

Bajo ambas condiciones de operación, el mercado de tierras, que actúa como asignador, y con una cierta distribución del ingreso, la separación espacial de los grupos sociales se hace muy marcada y refleja precisamente la existencia de desigualdades sociales muy amplias.

En el caso latinoamericano, es especialmente notoria la segregación de los grupos de más altos ingresos que crean una ciudad diferente, donde los equipamientos son buenos, los servicios se prestan y expanden, la infraestructura es adecuada y se adoptan los controles que permiten evitar el deterioro del medio ambiente.

Naturalmente, en una medida significativa, ello es posible porque existen otros sectores donde todos los aspectos mencionados son escasos, inseguros y de mala calidad.

¹³¹ Hay algunas como I.F.C. Turner que han sostenido, sin embargo, que las ciudades metropolitanas latinoamericanas no tienen suficientes tugurios, tratando de destacar el rol positivo de éstas en el alojamiento de la población marginal.

¹³² BERRY, B.J.L.; Concepts of social space: toward and urban social geography; In BERRY and HORTON (ed.); *op. cit.*

Ello refleja la desigualdad económica y social al interior de la ciudad ya que las posibles externalidades del mejoramiento impulsado por los grupos de más alto ingreso no están disponibles para los más pobres.

Este patrón es generado y reforzado por una asignación sesgada de las inversiones públicas que adoptan estándares de servicios públicos que serían imposible de proporcionar a toda la población.

Naturalmente, la capacidad de influencia política y la mayor disponibilidad de recursos para movilizarse a influir en discusiones técnicas constituye uno de los factores más importantes.

El patrón de segregación espacial constituye entonces un problema tanto porque produce fragmentaciones adicionales a los circuitos de operación de los habitantes, creando así costos mayores a su funcionamiento, como por el hecho de que ayuda a acentuar y perpetuar la desigualdad entre grupos en una misma ciudad.

c) *Los Problemas Sociales Urbanos*: El que exista un conjunto típico de problemas sociales urbanos ha sido puesto en duda por unos y defendido por otros¹³³.

Hay, sin embargo, una serie de problemas sociales que se manifiestan con especial énfasis en las áreas urbanas.

El problema de la pobreza urbana ocupa sin duda un lugar prioritario y junto a él, como causa para algunos, y como coadyuvante para otras, la falta de participación activa con su origen en la falta de organización y capacitación de numerosos segmentos sociales, que tiene como consecuencia la no incorporación efectiva a los procesos de toma de decisión social.

A su lado, y en parte como su consecuencia, se menciona el incremento de las desviaciones de conducta tales como la prostitución, la criminalidad y la desintegración familiar.

En una ciudad, la existencia de esta combinación de problemas implica una serie de desincentivos que se traducen en costos al aparecer la necesidad de extender servicios destinados a controlarlos y remediarlos.

Por otra parte, implican ineficiencias de funcionamiento por los subsidios que son necesarios a la dotación de servicios y equipamientos, lo que presiona sobre la disponibilidad de capital para el mejoramiento de la infraestructura necesario al funcionamiento eficiente de la ciudad.

2.2.2.2.3. *Factores Determinantes de la Capacidad Local para Corregir Ineficiencias y Desigualdades*

En una medida significativa, el que los problemas de ineficiencia y desigualdad que tienden a operar al interior de las áreas urbanas pueden ser a lo menos parcialmente contrarrestados depende de:

- a) La eficiencia administrativa general local;
- b) La estructura de la economía fiscal urbana;

¹³³ Recuérdese la famosa frase de William Alonso, distinguiendo entre "problemas de las ciudades" y "problemas en las ciudades".

- c) El conjunto de instrumentos legales o capacidad de intervención pública;
- d) Capacidad de planificación;
- e) La organización social urbana o estructura de participación.

Si bien algunas de ellas pueden ser homogéneas para todas las ciudades, otras reflejan más bien condiciones de carácter local.

Por ello los efectos de la urbanización sobre los procesos de desarrollo están también necesariamente condicionados por variables locales que deben ser incorporadas en las políticas de urbanización.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Independientemente del hecho que las posiciones frente a la conveniencia de estimular o inhibir el proceso de urbanización y a buscar deliberadamente ciertos patrones regionales o locales puedan ser diferentes, parece existir un amplio consenso en que el Estado tiene en la urbanización un campo en que necesariamente debe intervenir. Las razones para ello son extremadamente fuertes en cuanto la urbanización y sus consecuencias asociadas constituye una de las dimensiones fundamentales del proceso de desarrollo de una sociedad.

Me parece que una vez planteada tal necesidad, todo esfuerzo por intentar una estructuración adecuada de tal intervención es de la mayor importancia si ella va a tener algún efecto discernible sobre los objetivos que se planteen. Más aún, cuando el examen de los esfuerzos de los gobiernos refleja todavía una considerable ambigüedad y fragmentación que en parte es fruto de la diversidad de enfoques analíticos que predefinen objetivos sin explicitar sus supuestos.

Así, sin entrar a discutir los objetivos de las políticas de urbanización, y menos aún su factibilidad, es posible señalar los campos que ellas deben abarcar.

Hemos tratado de mostrar que existen tres de estos campos que hemos denominado las políticas agregadas de urbanización, las que se refieren al espacio supurbano y aquellas que pueden adoptarse al interior de la ciudad.

Cada una de ellas plantea problemas y aspectos que le son específicos que han sido identificados en las secciones correspondientes.

Lo más importante que he querido destacar, sin embargo, es que las opciones frente a cada uno de estos aspectos en los tres campos no son independientes.

La consistencia y por tanto la posibilidad de éxito de una política de urbanización global depende precisamente que se actúe simultánea y coordinadamente sobre ellos.

Tales objetivos específicos en el contexto de una situación dada, deberían a su vez estar referidos a una concepción multidimensional del desarrollo como hemos sugerido en la primera parte y a las estrategias particulares que un país o una región esté siguiendo para alcanzar más altos niveles de ingreso y mejor distribuidos.

DESARROLLO Y SOCIEDAD

NUMERO 10

ENERO 1983

El décimo número de la Revista Desarrollo y Sociedad comprende los siguientes trabajos:

- Bienes de capital y estrategia industrial. El caso Venezolano.
Sergio Bitar y Eduardo Troncoso.
- Una aproximación kaleckiana a la acumulación de capital.
Ricardo Chica.
- El destino del centro de Bogotá.
Samuel Jaramillo.
- La política fiscal del estado colonial y el monopolio de la industria del aguardiente en la Nueva Granada durante el siglo XVIII.
Gilma Mora de Tovar.
- El sector externo y la política macroeconómica.
José Antonio Ocampo.
- La estructura del crecimiento económico regional y urbano en Colombia (1960-1975).
Francisco Elías Thoumí.

CEDE

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE ECONOMIA
BOGOTA D. E., APARTADO AEREO 4976

Suscripciones y correspondencia
general debe dirigirse al Gerente
Editor, C.E.D.E. UNIANDES

Apartado Aéreo N° 4976
Bogotá - Colombia
Teléfonos: 430295 - 410377

Valor de la suscripción anual: 3 números,
en Colombia \$ 1.020 y en el exterior US\$ 32;
3 números y 4 cuadernos, en Colombia
\$ 1.400 y en el exterior US\$ 42.