

IMPLICACION DE LA URBANIZACION

Sobre el Desarrollo de América Latina

Por: Raúl Lizárraga Bobbio*

Algunas de las teorías del desarrollo urbano más importantes en los últimos años han hecho explícitas sus preferencias por dotar a los planes generales urbanos de un amplio marco espacial —nacional o regional— donde se reflejen consistentemente las complejas funciones urbanas y los efectos extraurbanos del plan.

Estas teorías han elevado al máximo la hipótesis de que el proceso de urbanización y el desarrollo nacional se sostienen mutuamente.

Sin embargo, una gran proporción de los tratamientos específicos que se formulan en términos de planes urbanos o nacionales de desarrollo no incluyen, o lo hacen marginalmente, un esquema donde dichas interacciones se manifiesten de una manera operativa.

Esta discrepancia entre la teoría y la aplicación parece residir, más que en la falta de criterios de los planificadores, en la dificultad para establecer modelos de desarrollo donde tengan que especificarse las con-

* Raúl Lizárraga Bobbio es un economista graduado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú. Ha sido estudiante en el Programa Graduado de Planificación en la Universidad de Puerto Rico. Actualmente trabaja como profesor-investigador en el Instituto de Planeamiento de Lima, de la Universidad Nacional de Ingeniería en Lima, Perú.

xiones de la urbanización con el desarrollo nacional y los efectos de ciertas variables nacionales en la elaboración de los planes urbanos. Y es que claramente estos modelos requieren de una serie de condiciones político-económicas que América Latina no puede actualmente satisfacer. De acuerdo con esos antecedentes es que aquí se resumen algunos enfoques sobre la planificación nacional y urbana en los países de América Latina. El nivel de la discusión será bastante general y no distingue, por eso, una serie de especificidades que aparecen en cada país en particular. En general se parte del supuesto de que el proceso de urbanización represente no solamente a los lugares donde aparecen algunos de los más agudos desajustes sociales,¹ sino que es también, y preponderantemente:

a) El eje mismo de los cambios económicos, políticos y sociales que están ocurriendo en el continente. El proceso de urbanización se trata más que como un resultado del desarrollo o crecimiento, como el elemento motor de esos cambios. De este modo podrían convertirse —tal como lo señala Reiner²— en poderosos instrumentos y metas de desarrollo cuyas potencialidades todavía no se han previsto, en América Latina, en toda su extensión.

b) El centro donde se patentizan con mayor violencia los desequilibrios sociales y espaciales. A diferencia de lo que ocurriría hasta antes de 1930 más o menos, la ciudad latinoamericana en general y particularmente las grandes capitales muestran, dentro de sí mismas, las diferencias sociales y económicas —por lo tanto políticas— entre sus distintos grupos o “clases”. Por otra parte, la agudización de esas diferencias al nivel regional se ha hecho más patente con el “hallazgo” relativamente reciente de la pobreza extrema que existe fuera de esas grandes ciudades capitales donde se han superconcentrado el crecimiento o/y desarrollo habido en las tres últimas décadas.

c) El núcleo desde donde y hacia donde se están manipulando estructuralmente los mecanismos del poder político. La ciudad es el centro receptivo del proceso de pérdida de la hegemonía rural y minera que fue consistente con la etapa histórica donde la economía era casi exclusivamente del tipo “primario-exportadora”.

¹ Estos desajustes “urbanos” se han estudiado dentro de un contexto sustancialmente “patológico”, en libros como el de Raúl Puigbo, “Cambio y Desorganización Sociales”, Editorial Pleamar; Argentina, 1966.

² Reiner, Thomas: “El Desarrollo Económico-Sus Implicaciones Nacionales”; Instituto de Planeamiento de Lima; Universidad Nacional de Ingeniería; Lima, Perú, 1968.

I. Urbanización y desarrollo nacional

El proceso de urbanización en América Latina se ha convertido en una cuestión de creciente interés público no solamente porque se da de una manera sorprendentemente activa³ o porque dramatice los profundos y acumulativos desequilibrios entre la ciudad y el campo. Más que eso, porque representa un interesante y dinámico proceso de cambio de valores y de patrones de conducta sin el cual ningún esquema de desarrollo podría funcionar. La urbanización se ha convertido en un resultado y en una causa al mismo tiempo del proceso de modernización social y económica; es la base del rompimiento de un sistema sujeto al poder tradicional de la propiedad de la tierra agrícola o minera, y el caldo de cultivo de futuras mutaciones sociales mucho más drásticas que las que hasta ahora se han observado. La masificación de las relaciones sociales, la especialización y división del trabajo, el proceso de politización empujado sobre valores típicamente industriales, el dinamismo de las comunicaciones y el tremendo impulso de las aspiraciones por un mayor bienestar, son unos cuantos elementos del "estilo" urbano cuyos efectos transformadores de la sociedad tradicional están apareciendo cada vez con mayor fuerza. El creciente poder urbano en beneficio de la sociedad rural ha aumentado considerablemente las tensiones entre estos dos segmentos macroscópicos del espacio económico latinoamericano. Después de siglos de dominación de los módulos culturales agrarios, el proceso de urbanización está imponiendo sus peculiares patrones de una manera que ya parece irreversible.

Este proceso mutativo puede y debe ser encauzado para el logro de algunos objetivos económicos y sociales de elevada prioridad. De esta forma la urbanización ingresa a la tabla de insumos con que trabaja el planificador no sólo como un factor de disociación social sino que también como un mecanismo impulsor que es capaz de generar, bajo ciertas condiciones, determinados efectos positivos.⁴

Por lo pronto, la urbanización ha sorteado ya la reducida escala de aspiraciones a que estaba sujeta la sociedad rural —primario-exportadora— de antes del advenimiento de lo que se ha dado en llamar el "modelo de crecimiento hacia dentro" o de sustitución de importaciones. La urbani-

³ Si en principio la "urbanización" se define como un sistema de cambios en el cual un gran porcentaje de la población se asienta en nuevas o antiguas localidades "urbanas" de elevada densidad, resulta que América Latina posee un ritmo de urbanización mayor que el de casi cualquier otra región continental. "En 1950 la composición de la población total en su conjunto era 25% urbana y 75% rural; en el breve lapso de un decenio estas proporciones han pasado a ser 33% y 67% respectivamente". (Banco Interamericano de Desarrollo; "Progreso Socio-Económico en América Latina, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Octavo Informe Anual, 1968; Washington, U.S.A., 1969, pág. 365.)

⁴ Reiner, Thomas; *op. cit.*, págs. 10-11.

zación ha minado parte del poder de las castas latifundistas, aún cuando se mantienen todavía casi intactas las condiciones de dependencia, ostracismo, improductividad y marginación social de los trabajadores agrícolas. Ha permitido también la insurgencia de una "clase" media que provee, al menos potencialmente, los grupos intelectuales, revolucionarios y técnicos que requiere toda sociedad, en cambio, y lo que es realmente crucial, ha generado movimientos políticos de corte "populista", masivos, que están de un modo u otro, retando cada vez con más fuerza a la estructura de poder existente.⁵

Por otro lado, las grandes concentraciones de población, que se crean en los centros urbanos de mayor jerarquía y dominancia como producto principal de las migraciones, han originado una variedad muy grande de problemas de comunicación y control social, de carencia de infraestructuras y salud ambiental, de deformaciones en el régimen ocupacional (al inflarse la oferta de actividades terciarias con escasas productividades) y de un aumento en el nivel de precios, cuyos tratamientos imponen tanto por su novedad como por la escala mayúscula en que se presentan, nuevas formas de gobierno y el uso de enormes sumas de dinero.

El patrón de urbanización típico en América Latina, además, distinto al que confrontaron y confrontan los países que fueron actores de la "revolución industrial" de fines del siglo dieciocho y principios del siglo diecinueve en al menos cuatro componentes. Primeramente no está empujado por una reforma estructural de los modos de producción agrícola.⁶ En segundo lugar, tampoco responde a un riguroso y sostenido proceso de industrialización capaz de proporcionar una cantidad importante de nuevos puestos de trabajo.⁷ En tercer lugar, emerge dentro de un ambiente en el que se ha institucionalizado la "categoría" "benefactora" del gasto

⁵ Un enroque realmente aleccionador sobre este tópico puede encontrarse en: Sunkel, Oswaldo; "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa"; *Dominación de América Latina*; Ediciones "América Problema" N° 1; Editor; Francisco Moncloa, Lima, Perú, 1968; y en Ianni, Octavio; "La Economía y la Sociedad en la América Latina"; ponencia presentada ante la "Conferencia sobre Planificación Social", en julio, 1966, que auspició el Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico.

⁶ Muchas referencias importantes respecto de la revolución industrial que procesó, en primer término, Gran Bretaña y sus inferencias para los países subdesarrollados pueden obtenerse de Bairoch, Paul; "Revolución industrial y Subdesarrollo"; siglo XXI, Editores, S. A.; S. A., México, 1967.

⁷ La tesis de una "sobrurbanización" en los términos aquí expuestos parece ser bastante aceptada. Sin embargo, existen algunos estudios como el de Sorani, N.; "The Analysis of Over-urbanization", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 12, N° 2; enero, 1964 (citado por Kamerscheu, David; "Further Analysis of Over-urbanization"; en *Economic Development and Cultural Change*; vol. 17, N° 2. Enero de 1969) que refutan la tesis en base de, principalmente, un análisis de correlación entre urbanización e industrialización realizado para diferentes etapas de desarrollo y períodos históricos. Este estudio indicó que el coeficiente de correlación entre urbanización e industrialización era mayor en países subdesarrollados como U.S.A. y Canadá.

público en partidas presupuestarias conectadas con la sanidad, la prevención de enfermedades endémicas, la educación masiva obligatoria, la vivienda pública, el control y regulación de la actividad económica, etc.

Finalmente, no está permeada por un contenido cultural moral y político obediente a la innovación industrialista.

Todos estos elementos, pues, obligan a concebir una política de desarrollo nacional que incluya, explícitamente, el tipo y la magnitud de la urbanización que la sociedad puede permitirse o, mejor aún, que necesita y desea para satisfacer objetivos sociales de mayor nivel.

Debe recordarse aquí que la ciudad se ha ido convirtiendo poco a poco en la fuente de donde brotan las decisiones más importantes para el país tanto desde el punto de vista de la división espacial del poder político como desde el punto de vista de las normas que rigen las actividades sociales y económicas.⁸

Ahora bien, una política como la que se ha planteado debe reconocer la circunstancia real de que el conjunto de los beneficios creados por el crecimiento económico en las últimas décadas se ha concentrado en algunas pocas ciudades altamente urbanizadas, lo cual engendra ciertos efectos virtuosos al mismo momento que ciertos efectos perjudiciales. Esta connotación dualista del proceso de urbanización obliga a mejorar el patrón actual de los planes nacionales y urbanos en el sentido de fijar los cursos de acción que se habrán de seguir de suerte que puedan, concomitantemente, maximizarse los efectos positivos y minimizarse los negativos. Este es un dilema teórico-práctico que ha sido consistentemente manipulado, por entre otros, el profesor Perroux,⁹ y por el doctor Friedmann¹⁰ en términos de un conflicto de interés entre los "centros" (ciudades) y la periferia (básicamente ruralizada). El dilema sugiere el empleo racional de las economías de urbanización y aglomeramiento, junto con el rechazo de un sistema monopólico en el que las ciudades acaparan prácticamente todos los beneficios del desarrollo, convirtiendo a las zonas periféricas en meras colonias de servicio. Este enfoque debe aceptar las particularidades del proceso de urbanización de América Latina y, por lo tanto, debe aceptar la confirmación de modelos no convencionales de desarrollo. En suma, la cuestión es buscar un balance relativo entre los beneficios y los costos de la polarización del crecimiento económico, habida cuenta de que los efectos positivos de la acumulación centralizada se estrangu-

⁸ Wood, Robert, "A Division of Power in Metropolitan Areas"; en *Area and Power*; editado por Arthur Maas; The Free Press, Glencoe, Illinois, U.S.A., 1959.

⁹ Perroux, François; "La Economía del Siglo XX", Ediciones Ariel; Barcelona, España, 1961.

¹⁰ Friedmann, John; "Regional Policy for Developing Areas-A Case Study of Venezuela"; MIT and Harvard University; U.S.A., 1963.

lan cuando aparece una excesiva —y no planeada— urbanización que tiende a deteriorar a las economías ruralizadas donde reside, todavía, una parte apreciable de la población consumidora y productora de América Latina.

Esta última observación es fundamental para muchos planificadores urbanos y regionales que han hecho de la teoría de los lugares centrales y de los polos de crecimiento un dogma sacrosanto más que un instrumento analítico de uso condicionado. Sirve también para recordar que un proceso de concentración no regulado, dejado al arbitrio de un sistema de precios libres cuya efectividad es dudosa, habrá de ocasionar un desbalance interespatial recurrente y circular con efectos nocivos para todo el país.¹¹

El conjunto de juicios inmediatamente anteriores permite llegar fácilmente a, por lo menos, dos conclusiones.

En primer lugar, a que si bien el desarrollo sostenido de América Latina tiene que recurrir, por una serie de razones que no se pueden exponer aquí, al enfoque del "desarrollo desequilibrado", y por lo tanto a la utilización de polos alternativos de crecimiento, ello no debe conducir al extremo de una pauperización brutal de las áreas periféricas. Una desarmonía muy fuerte entre esas áreas y los pocos núcleos urbanizados concentradores del poder provocaría, más tarde o más temprano, la quiebra del precario estado de equilibrio político y la paralización de un eventual proceso de mejoramiento nacional.

En segundo lugar, a que la búsqueda de un balance entre los costos y los beneficios de la centralización del desarrollo tiene que admitir un sistema de planificación y control gubernamental de la economía tan fuerte que sea idóneo para impedir la creciente concentración de los recursos en los focos urbanos del crecimiento. Debe admitirse que la falta de un sistema de planificación suficientemente dotado de instrumentos de coordinación y control efectivos, ha ocasionado que muchos planes de descentralización económica sostenidos casi exclusivamente por incentivos fiscales resultasen un fracaso. No hay duda que este método es incapaz, por sí sólo, de compensar las ventajas de la inversión en los centros urbanos relativamente desarrollados, particularmente cuando estas inversiones son básicamente privadas y, por tanto, orientadas hacia la búsqueda de una maximización de las ganancias. Es un hecho que estas ganancias seguirán siendo bastante más elevadas en los grandes centros urbanos latinoamericanos como consecuencia de:

¹¹ Myrdal Gunnar, "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas"; Fondo de Cultura Económica; México, 1958.

- a) Las economías externas, de aglomeración y de escala, que son típicas de los grandes centros urbanos;
- b) La permanencia de rendimientos relativamente crecientes en estos centros; esto es, que las inversiones adicionales en los centros urbanos no han sufrido un "agotamiento" por los efectos competitivos ni por la reducción progresiva de "nuevas opciones" dónde invertir;
- c) Las ventajas sociales y culturales que resultan de una localización urbana en comparación con una localización no urbana;
- d) La atracción que ejerce la ciudad, por las tres consideraciones anteriores, sobre aquellas actividades económicas que se han denominado "motrices" en virtud de sus efectos sobre otras actividades,¹² de su ligazón con el mercado consumidor y de la necesidad que tienen de emplear infraestructuras de corte urbano que se han venido gestando a lo largo de todo un proceso histórico: puertos, servicios financieros, instituciones burocráticas, etc.

Por lo tanto, si el deseo es lograr una mejor combinación entre los objetivos de desarrollo interregional y polarización, se requiere que el marco económico-político vigente sea renovado por un régimen donde el proceso de tomar decisiones esté más socializado.

II. Las nuevas funciones urbanas

Las conceptualizaciones anteriores permiten que se amplíe el horizonte teórico-operacional de la planificación nacional y urbana en América Latina, en términos de las funciones que la ciudad desempeña, y habrá de desempeñar en el futuro, dentro del contexto de un proceso de desarrollo.

En esta segunda parte se harán más explícitas y específicas estas funciones. Quizá valga la pena indicar que el orden en que se expresan no indica, aquí, que se haya escogido un sistema de prioridades para dichas funciones. También es útil señalar que muchas de las funciones son interdependientes y se apoyan mutuamente. En general, dentro de un modelo nacional de desarrollo, las ciudades, especialmente aquellas con cierto rango metropolitano, admiten los siguientes roles:

¹² Es abundante la literatura acerca de los eslabonamientos "hacia atrás y hacia adelante" que se crean a partir de ciertas industrias o actividades "motrices". Así por ejemplo, y al margen de la bondad de su tesis central, W. W. Rostow ("Las Etapas del Crecimiento Económico"; Fondo de Cultura Económica; México, 1961), enfatiza con acierto la importancia que tienen estas actividades "motrices" o "estratégicas" en el proceso del desarrollo.

a) Un centro de emergencia, asimilación y concentración cultural, que acelera el avance científico y mejora los niveles tecnológicos y la formación de un ambiente social compatible con los cambios que implica el desarrollo. La creación de innovaciones no se resuelve por generación espontánea ni, en general, por el nacimiento de individuos fenomenales. Las innovaciones que requiere un proceso de desarrollo enérgico, sostenido y estructural, tienen que resultar de una fuerza social y de un ambiente colectivo dinámicos, conectado estrechamente con los sistemas masivos de difusión cultural que son básicos a las áreas urbanizadas.

Solamente los amplios conglomerados humanos permiten una diferenciación y especialización en las tareas que permiten ligar los aspectos técnicos y espaciales del progreso. La especialización del trabajo y la ruptura de patrones de producción y consumo autosuficientes permiten la acumulación del capital y el crecimiento de la productividad media tanto del capital como de la fuerza de trabajo. El grado de diversificación y especialización de las actividades económicas en América Latina es, sin embargo, menor que el de muchos de los países "desarrollados".

Por otro lado, se van modificando los patrones de consumo en favor de bienes manufacturados y servicios, lo cual hace más violento todavía el cambio en la estructura sectorial de producción del país.

La diferenciación de funciones procrea una gama mayor de grupos y clases. Esta heterogeneidad eleva el número de fricciones sociales y hace más factible el corte de un ordenamiento social todavía envuelto, en una amplia proporción de los casos, dentro de patrones económicos y políticos de naturaleza "agrario-mineros".

La atracción que ejerce sobre la periferia rural cristaliza no únicamente un régimen de dominancia basado en el poder urbano sino que —gracias en parte las mejores comunicaciones— también ayuda a destrozarse algunos valores tradicionales de la población rural. La efervescencia de las migraciones es una clara consecuencia de este cambio.¹³

Algunas veces se asume que las ciudades latinoamericanas poseen módulos culturales distintos a los módulos de los asentamientos preponderantemente rurales. En la mayoría de los casos eso no es cierto, ofreciéndose, más bien, un mosaico cultural en el que, dependiendo de la jerarquía de la ciudad que se trata, pueden o no preponderar ciertos valores fundamentales de carácter agrario. Esta conyuntura tiene mucha importancia porque pone en ejercicio la dualidad básica urbano-rural y por-

¹³ Tangri, Shanti; "Urbanization, Political Stability and Economic Growth"; en "Regional Development and Planning; a Reading", editado por Friedmann, J. y Alonso W., The M.I.T. Press, Cambridge, Mass., U.S.A.

que provee un marco muy especial de referencia a la sociología del desarrollo latinoamericano.¹⁴

b) Un núcleo donde se concentra el poder político y se hace más efectivo el control social y la socialización. En efecto, las instituciones de mayor peso relativo y los valores que realmente afectan a toda la comunidad nacional están concentrándose, a una velocidad sorprendente y a pesar de las fuerzas rurales todavía presentes, en las ciudades grandemente urbanizadas. Desde estos centros se coordina la dinámica del espacio económico nacional y se establecen los puntos básicos de referencia de lo que más tarde habrá de constituir el "interés público". Esta idea sugiere que los grupos de presión con mayor fortaleza emergen de la órbita urbana aún cuando eventualmente puedan actuar sobre el sector periférico o ruralizado. Los grupos castrenses y profesionales, de la misma manera que las asociaciones sindicales, emergen prioritarias desde el vórtice de la ciudad. Aún las fuerzas de presión que pertenecen al ámbito rural están impactados y hasta supeditados a las ideologías, acciones y liderazgos pertenecientes a la ciudad. No puede dejar de mencionarse en este punto el hecho de que muchos de los movimientos indigenistas y de reforma agraria se hayan iniciado y estructurado por individuos francamente ligados a la intelectualidad urbana. Las ideologías políticas que han incorporado a la reforma agraria como una cuestión fundamental han sido básicamente expuestas, por ejemplo en el Perú, por José Carlos Mariátegui¹⁵ y por Víctor R. Haya de la Torre,¹⁶ ambos de extracción social urbana.

Por otro lado, es evidente que la mayoría de las plataformas políticas que tienen que ver con el cuadro futuro "ideal" de las naciones latinoamericanas están crucialmente emparentadas con aspiraciones y valores urbanos. Quizá si el ejemplo más a la mano acá sea el que se refiere a "la industrialización". Y si uno fija su atención en los programas de reforma agraria, se encuentra con que una proporción alta de las estrategias plantadas llevan a una "modernización" que posee connotaciones urbanas sumamente claras. En ambos casos, pues, el problema rural se admite como que está frenando el desarrollo industrial y nacional y es por ello que se ofrece más bien como un elemento dependiente de la industrialización, que

¹⁴ Dentro de esta sociología se incorporan cuestiones tan esenciales como el de la marginalidad social y económica a la que están expuestos dentro de la ciudad, los migrantes de origen rural; o la que toca el punto de vista de que la ciudad es, y seguirá siendo, un puente primario de los cambios del estilo de vida de los asentamientos rurales.

Algunas investigaciones se refieren a la importación de valores rurales por migrantes y sus descendientes, los clubes provincianos y el "compadrazgo" son, por ejemplo, dos entidades clásicas dentro de estas investigaciones.

¹⁵ Mariátegui, José Carlos; "Siete Ensayos Sobre la Realidad Peruana"; Edic. Amauta; Lima, Perú, 1961.

¹⁶ Así, es un lugar común referirse a los cambios en la estructura agraria como una condición para el logro de un progreso nacional y del desarrollo industrial.

como un elemento con valor propio. Inclusive los movimientos "campesinos" como el que apareció en el Brasil con el insurgimiento de las Ligas Campesinas debieron, por la fuerza de las circunstancias, actuar con una serie de proclamas más bien limitadas en sus aspiraciones reformistas y fueron absorbidas paulatinamente por una ideología condicionada a metas generales de textura intrínseca urbana.

En general existe un proceso de desalojo y adaptación de los valores y fuerzas políticas rurales a los patrones de conducta política urbanos. Los valores colectivos más impactantes nacen en la ciudad y permean aún los estratos más profundos de las estructuras rurales.

Una explicación parcialmente consistente de este proceso de preeminencia urbana puede sujetarse a dos hipótesis. Una informa que, en la distribución espacial del poder, los asentamientos humanos nucleados de mayor jerarquía reciben el encargo de tomar las decisiones políticas, sociales y económicas de mayor importancia en base a la fuerza que tiene la "masa". La otra indica que la capacidad para crear una conciencia de clase tiene relación con la posibilidad de una comunicación inmediata y persistente.¹⁷ Y esa posibilidad es mayor en los asentamientos muy aglutinados y grandes donde el proceso de socialización, a través de la educación o de la propaganda, es más barata y efectiva. Aquí también se incorpora una "economía externa"¹⁸ de muchísima significación para el proceso del cambio y desarrollo.

c) Un foco desde el cual se difunden los resultados más efectivos del proceso de cambio y desarrollo. La ciudad actúa como un elemento de polarización de los cambios más activos que están ocurriendo en la sociedad latinoamericana. Ese esquema centripetal constituye, ciertamente, uno de los elementos de mayor trascendencia en el desarrollo de este continente si se consideran los beneficios de las economías de escala y aglomeración.

Pero el rol de acumulación debe confrontarse con el rol de difundir, en todo el espacio periferal, los cambios estructurales que dentro de ella se han producido. Un análisis objetivo del funcionamiento de las naciones de América Latina informa, con harta claridad, que aún cuando las ciudades han actuado verdaderamente como focos difusores de nuevos valores, comportamientos y procedimientos económicos, este proceso ha ocasionado solamente algunas transformaciones marginales en el sector rural.

¹⁷ En el libro de Maass, Arthur (editor); *op. cit.*, aparecen varias concepciones relacionadas con este campo. El artículo del propio Maass —que aparece en primer lugar— refleja bastante bien algunas de las cuestiones que aquí se han establecido a la ligera.

¹⁸ En ese sentido podría ser una aportación fluida al concepto de "economías externas" que ofrece, por ejemplo, Scitovsky, Tibor; "Dos conceptos sobre Economías Externas"; publicado para uso interno por el Instituto de Planeamiento de Lima (mimeo.), 1967.

Este sector, por razones propias de las estructuras económicas y políticas y sociales imperantes, no ha podido convertir los nuevos valores y aspiraciones de modernización que recibe de las ciudades en mecanismos operativos de cambio y desarrollo. Quizá si el efecto más inmediato de esta situación sea otra vez la dinámica migración rural-urbana que se transmite, esencialmente, a las grandes capitales del continente.¹⁹ La cuestión es verdaderamente grave si se acepta que, por otra parte, las transferencias recibidas por la periferia constituyen una pequeña parte del caudal de transformaciones y cambio que se están gestando y acumulando en las zonas urbanizadas. Existe, de esta suerte, un doble bloqueo a los canales de difusión cultural y tecnológica que parten de las ciudades. El primero está puesto en función de la incapacidad cualitativa del sistema económico-político en conjunto para convertir los insumos nuevos, culturales y tecnológicos, en productos que realmente modifiquen los modos y las relaciones de producción en el campo. El segundo se refiere a la debilidad de los medios de comunicación que hacen fluir los nuevos valores e innovaciones desde la ciudad hacia el campo, y que se refleja en el pequeño número de transferencias recibidas por este último sector.

El corolario resultante del esquema puede aparecer en términos de un ensanchamiento de las discrepancias de todo tipo entre la ciudad y las zonas periféricas, realizándose así un sistema nacional abultadamente dualista, inarmónico y contraproducente con los objetivos de desarrollo enunciados por los gobiernos latinoamericanos.

Un enfoque del desarrollo tendrá también que revisar profundamente el significado de las zonas rurales en cuanto a su posición estratégica como productora de materias primas y divisas y como consumidora de equipo y bienes finales que se crean por el sector manufacturero urbano. Una mención aparte se merecería el análisis del hecho de que una proporción significativa del gasto familiar en las zonas urbanas está compuesto por bienes de origen rural. La suma de estos análisis llegará, seguramente, a la conclusión de que el desarrollo total no puede ser compatible con los bajos ingresos personales reales de los trabajadores campesinos ni con un sistema de comercialización en el que la estructura de precios perjudica a los productores rurales y beneficia a los consumidores urbanos. A menos que se provoque un cambio el tipo de relaciones urbano-rurales a que se está haciendo referencia, el crecimiento industrial

¹⁹ Estas grandes capitales están creciendo, en promedio, a una tasa del orden del 8% al 6%. Entretanto la tasa de crecimiento anual para el conjunto de los países está por el nivel del 2.9%. Lima tenía, en 1961, una población de algo más de un millón y medio; si continúan las tasas de expansión demográfica para esa área metropolitana, se calcula que en el año 2000 tendrá una población de casi nueve millones.

llegará a su tope, la urbanización inorgánica se institucionalizará y, en general, el proceso de crecimiento y desarrollo tendrá que entorpecerse.

III. Estrategia para el cumplimiento de las nuevas funciones urbanas

El cumplimiento de los roles nacionales de la ciudad implica modificar los fundamentos operacionales de la planificación global y urbana ortodoxa, en el sentido de hacer de los procesos de urbanización y de la dinámica espacial dos de las variables relevantes en la elaboración de los planes de desarrollo. En lo que resta de este trabajo se formularán algunas de las más significativas estrategias y prerequisites que podrían incorporarse activamente en los planes globales y urbanos, de suerte que éstos apareciesen con mayor fundamentación y realismo en la medida en que se sujeten, al menos parcialmente, a las potencialidades de desarrollo que se guardan en la ciudad y en el proceso de urbanización.

a) Realización de determinados cambios estructurales estratégicos en los modos y las relaciones de producción, especialmente en el sector rural. La permanencia de las condiciones de producción, técnicas y de distribución del ingreso que existen en ciertos sectores urbanos marginados y, particularmente, en el sector rural mantienen, hasta cierto punto, los estigmas de una concentración del poder económico-político en ciertos grupos propietarios y de una inmovilidad de patrones y valores conductuales contradictorios con el cambio. En tanto que los trabajadores —y sus familias— de este sector carezcan de oportunidades para mejorar sus horizontes culturales y sus niveles de ingreso, los países latinoamericanos seguirán incapacitados para difundir los vehículos y los resultados de la modernización social y económica. Es probable que la formalización de esta estrategia tenga que responder a un proceso creciente de socialización del poder político y del régimen económico. Si, como parece, esta salida resulta irrenunciable para el logro sustancial de nuestro desarrollo, debe buscarse, desde ahora, la creación inteligente de una “alternativa” socialista acomodada a las particulares condiciones sociales y económicas de América Latina.²⁰ Ni los planificadores ni los políticos deben descartar prejuiciadamente esa posibilidad. Al contrario, puede resultar peligroso el no tomarla en cuenta por los costos que se darían por un acondicionamiento “sobre la marcha”, sin previsiones ni derroteros ideológicos prefabricados, sustituyentes de la “deología” que apoya el actual estado de cosas.

²⁰ Uno de los enfoques de mejor textura sobre las implicaciones de establecer una alternativa socialista para América Latina aparecen en “El Trimestre Económico” de México; año 1961; avalados por el seudónimo de Espartaco.

b) Establecimiento de una deliberada política de urbanización y de desarrollo “desequilibrado”, que pueda favorecer el crecimiento ordenado de ciertos centros urbanos y la vigorización de ciertos sectores económicos motrices. En buena cuenta se trata de poner en uso de hipótesis de que cierto grado de concentración de los recursos —tanto en términos espaciales como en términos sectoriales o de actividad— rinde mayores beneficios que una dispersión homogénea de éstos. La base de la argumentación reposa en las economías aglomerativas y de escala directamente entroncadas con los centros altamente urbanizados; en el hecho de que ciertas áreas carecen de suficientes recursos naturales para su desarrollo (al menos en el nivel tecnológico que se puede disponer ahora), en que existen algunas actividades económicas cuyos efectos de “animación” o “multiplicación” sobre el conjunto económico son mayores que los efectos que pueden producir otras actividades, y, naturalmente en que la escasez innata de recursos tecnológicos y financieros obliga a ubicar las inversiones allí donde mayores beneficios sociales se logran. En general lo que aquí se estipula es que las aspiraciones de un desarrollo homogéneo, igualitarista, carecen de fundamento.

Este criterio, basado en, por ejemplo, el aumento y mejoramiento de infraestructuras urbanas, las mejoras al sistema integral de comunicaciones y el uso de acciones promotoras y disuasivas para reordenar las inversiones no deben, sin embargo, sobrepasar ciertos límites de concentración. Si estos límites se sobrepasan se procesarán o aumentarán los costos crecientes de una aglomeración irracional y de un desbalance abismal entre los centros urbanos favorecidos por la concentración de recursos y el resto del país. Claramente esto corresponde a una selectiva y cuidadosa tabla de inversiones y cursos específicos de acción respecto de los mecanismos de control y promoción gubernamentales: fiscales, crediticios, etc.

En resumen, el supuesto es que los beneficios de la concentración relativa y “deliberada” en centros urbanos ocasiona, a la larga, mayores beneficios que una dispersión —dirigida o no— a condición de que no se incite al empeoramiento estructural de las diferencias entre áreas privilegiadas y no privilegiadas, entre grupos sociales dominantes y marginados y de que no se forme o siga aumentando un proceso de hiperurbanización en determinados centros urbanos del continente.²¹

c) Ordenación efectiva de un sistema funcional de ciudades en el que aparezcan evidenciados: la jerarquización y la división de tareas (locales, regionales y nacionales) entre los distintos nudos urbanos; sus den-

²¹ Friedmann, John; “The Strategy of Deliberate Urbanization”, en el *Journal of the American Institute of Planners*: noviembre de 1968, vol. XXXIV, N° 6. También: Friedmann, John: “El papel de las Ciudades en el Desarrollo Nacional”; ponencia presentada en el Seminario Sobre Ciencia Social y Desarrollo Urbano, Jahuel, Chile, abril de 1968.

sidades y tamaños deseados; las vinculaciones entre cada ciudad y su periferia; los vehículos de difusión cultural que se habrán de impulsar desde las ciudades; y, finalmente, los medios operativos para que este sistema se desenvuelva flúidamente a través del tiempo. Con esta estrategia se amenazarían el disloque relativo interurbano y la debilidad de las transferencias modernizantes desde la ciudad hacia su periferia.²² También se ayudaría a evitar las competencias y conflictos que aparecen entre ciudades a causa, por ejemplo, de la distribución de los fondos públicos y del uso de recursos naturales. En realidad no se desea dar la impresión de que una racionalmente económica distribución de roles urbanos y regionales garantiza absolutamente la eliminación de las disputas entre ciudades y entre ciudades y espacios ruralizados. Lo único que se plantea, y siempre bajo la condición de cambios políticos previos y un acrecentamiento de la disciplina social, es que una clarificación de las funciones que tiene que satisfacer cada ciudad o/y región en términos de ciertas metas nacionales de desarrollo, permitiría aminorar las fricciones entre espacios. Pero es claro que no hay ninguna certeza de que esto se logre, especialmente si se trata de conflictos originados por orgullos regionalistas que son a veces demasiado poderosos para obedecer a los criterios de racionalización "pura" en los que frecuentemente caen los planificadores. Existen en América Latina una infinidad de situaciones en las que una irracional distribución espacial de inversiones públicas se ha debido a presiones de carácter "regionalista" antes que a "criterios" nacionales o locales de planificación. Tres de ellas pueden ameritar su exposición. La primera se refiere a la creación de "parques industriales" que desde un punto de vista nacional y regional resultan contraproducentes cuando entre ellos se establece una competencia por la obtención de inversiones similares. La segunda se refiere a las ciudades que se disputan el favor de ser declaradas "polos" regionales de desarrollo para obtener una tajada mayor del presupuesto público. La otra se refiere a la competencia por instaurar universidades independientemente de si existe o no una necesidad de ellas en las ciudades y regiones que las reclaman.

El resultado inmediato de estas situaciones se da en términos de una reducción de la escala mínima eficiente, de una elevación de los costos de producción y de la pérdida de fondos públicos que son, decididamente, escasos y de uso alternativo.

Cualquiera que sea el caso, la estrategia planteada pretende informar

²² Quizá sea mejor introducir la diferencia entre dos subáreas que conforman la "periferia" de los núcleos urbanos relativamente desarrollados. La primera se refiere a un espacio más o menos inmediato que tiene ciertas ligazones con el centro urbano. La segunda se refiere a aquellos espacios que prácticamente carecen de lazos con el centro urbano, y que, por eso mismo, constituyen en la mayoría de los casos "áreas estancadas".

de lo conveniente que resulta para la planificación global (nacional) y urbana el visualizar que las ciudades tienen que responder, si se desea obtener de ellas el máximo de beneficios socio-económicos, a un "sistema" dentro del cual cada una mantiene o debe mantener un rol diferenciado pero interdependiente con las otras,²³ de acuerdo a la escala, los recursos y la posición geográfica que posea.

d) Establecimiento progresivo de una base económica y de una infraestructura urbana, que se adecúen a los nuevos roles que habrá de cumplir cada ciudad dentro del sistema funcional de ciudades que tendría que organizarse. Esta condición es vital tanto por el apoyo material que implica para el proceso de urbanización "racionalizado" como por los esfuerzos que supone en términos de una transformación —más o menos radical, según el caso— de las vigentes funciones económicas y sociales de las ciudades latinoamericanas. De hecho, el mismo proceso de convertir a ciertas ciudades en "polos" de desarrollo tiene que requerir, en la mayoría de los casos, de un cambio más que marginal de las tasas de inversión acostumbradas, del nivel de productividad y de las funciones de producción tradicionales. En especial tendrán que establecerse políticas de industrialización que puedan ser compatibles con la creciente oferta de trabajo no rural.

Por otra parte, las nuevas bases económicas deberán tender a la modificación de un sistema urbano-regional todavía permeado por elementos coloniales —de exportación de materias primas— en otro permita, por ejemplo, la apertura de nuevas áreas de crecimiento, el desarrollo del mercado interno y, naturalmente, el logro de una tasa de desarrollo sustancialmente mayor que la que se ha observado en América Latina en las últimas décadas.²⁴

Dentro de esta mención parece necesario referirse de una manera especial al rol que juegan las mejores comunicaciones —redes viales y canales de comunicación de valores— en el fortalecimiento de las energías que representa la ciudad para el desarrollo de toda la nación.

e) Determinación de una política migratoria tendiente a recanalizar, limitar o activar el patrón de movilización poblacional vigente. Esta política modificará, por medio de ciertos mecanismos impulsores, persuasivos, o de otro tipo, las actuales corrientes migratorias de manera que se reduzcan

²³ Una conceptualización sintética del significado de interpretar al conjunto de ciudades dentro de la teoría general de sistemas aparece en Berry, Brian; "Cities as Systems within Systems of Cities", en *Regional Development and Planning, A Reader*, Editado por Friedmann, J. y Alonso W., The MIT Press, Cambridge, Mass., U.S.A. Por otra parte la diferenciación de funciones según la escala o tamaño de las ciudades funcionando dentro de un sistema aparece interesantemente manipulada en Schnore, Leo; "The City as a Social Organism", en *Urban Affairs Quarterly*, volumen 1, N° 3, marzo de 1966.

²⁴ "The Urban Explosion in Latin America; a Continent in Process of Modernization"; editado por Beyer, Glenn; Cornell University Press; Ithaca, New York, U.S.A., 1967.

aquellas que están “descapitalizando” regiones con altas potencialidades de desarrollo pero que presentan, en el momento, fuerzas dispersivas (pobreza, desocupación, etc.) evidentes; se incrementen aquellas que pueden mejorar la fuerza económica y social de centros urbanos con aspiraciones de “polo”; y se reduzcan aquellas que empeoran el aglomeramiento inorgánico de las ciudades grandemente urbanizadas, cuya capacidad para ofertar mano de obra a la velocidad con que aparecen nuevos demandantes (locales o de origen migrante) es restringida.

No hay duda que esta estrategia es todo un reto formidable porque representa más que nada la manipulación de las conciencias, desesperanzas y aspiraciones de las masas rurales que han aprendido —como diría Josué de Castro— que la miseria no es ni una ley divina ni un decreto de la naturaleza. El “tradicional apego a la tierra” del indio andino resulta ya un instrumento psicológico demasiado débil para enfrentarse al atractivo de un posible acceso social y económico que aparentemente se cristaliza mucho más rápidamente en la ciudad que en el campo.

En los últimos años algunos gobiernos latinoamericanos han tratado de implantar una re canalización de las migraciones, dirigiéndolas hacia “áreas de colonización”. Esta política no tiene mayor virtualidad dentro del esquema político-económico vigente por dos razones. Primero, porque el costo de instalación de un colono es realmente prohibitivo y, así, está fuera de una concepción masiva del desarrollo. Segundo, porque, pretende —en la mayoría de los casos— eludir la vertebral responsabilidad de hacer una reforma agraria integral y “revolucionaria”, sin la cual los procesos de “empujar” al poblador campesino hacia las áreas urbanas no pueden detenerse.

Los experimentos de colonización que se hicieron en el Perú especialmente con el gobierno conservador del Presidente Prado (1956-1962) son una demostración patente de lo que se ha dicho.

f) Establecimiento de criterios de “oportunidad” en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo. Este elemento temporal de la estrategia sugiere no solo la construcción de tablas cronológicas a lo largo de las cuales las acciones y sus resultados van a ir controlándose, sino que básicamente la selección de horizontes temporales “máximos” para cada acción. El argumento de apoyo se sujeta, en esencia, a dos siguientes consideraciones. En primer lugar, a que las reformas y las políticas que pueden satisfacer un proceso nacional de desarrollo, consistente, sostenido y fundamental son de carácter estructuralista y tienen que admitir, necesariamente, el derrocamiento de los intereses y poderes de los grupos de gobierno tradicionales. En segunda instancia, a que los procesos de concentración de riqueza en términos de espacio y la consolidación de procesos inorgáni-

cos de crecimiento urbano —con todas sus respuestas negativas— se llevan a cabo muy rápidamente.

Es obvio que en cualquiera de las dos consideraciones está envuelto un criterio de “punto crítico”, en el sentido de que pasado cierto tiempo sin que se realicen acciones enérgicas, correctivas y promotoras, sobre las estructuras de producción y tendencias de urbanización, se puede llegar a un nivel en el cual resulta imposible o prohibitivamente caro el pretender realizar dichas acciones. Así pues, la rapidez con que se adopten las políticas de desarrollo nacional y de urbanización “dirigida” para ese desarrollo garantizará, de un modo creciente, la eficacia de tales políticas ya que se reduce la opción de los grupos interesados para encontrar una salida de resguardo a sus privilegios, al mismo tiempo que restringe la consolidación de procesos sociales indeseables como aquellos que representan la especulación del terreno urbano, la superconcentración del poder económico en ciertas áreas privilegiadas o la incompetente aglomeración de los grupos “marginados” en las “favelas” de Río, que constituyen el 15% de la población, y las barriadas de Lima donde habita el 25% de los habitantes de esa ciudad.

g) Reorganización de la estructura administrativa de manera que la determinación de los nuevos roles nacionales de las ciudades y las correspondientes estrategias puedan realmente implementarse. Esta estrategia importará, primeramente, aceptar la condición impuesta en el acápite (a) de este capítulo y, en segundo término, la institucionalización de la planificación en todos los niveles económicos y sociales de la colectividad. Sobre esas bases será posible entonces diseñar y poner en funcionamiento todo el conjunto de dispositivos y normas dirigidos a ordenar el espacio y a coordinar los programas de desarrollo nacional con los programas de desarrollo urbano. Una de las pocas intenciones en este sentido se ha venido desenvolviendo, aún cuando obviamente debilitada por el marco político-institucional dentro del que se estableció, por intermedio de FUNDACOMUN en Venezuela. De otro lado, el “Estudio para el Desarrollo Económico y Social del Departamento de Lambayeque, Perú” demuestra ser bastante incisivo en cuanto a las consideraciones de los objetivos nacionales de Desarrollo para la formulación de políticas regionales y urbanas y en especial, para la implementación de un polo de desarrollo cuya área de influencia es relativamente microscópica.²⁵ En general, esta estrategia pre-

²⁵ El desenvolvimiento del proyecto de desarrollo de grandes municipios que ha soportado FUNDACOMUN puede analizarse en Boyce, C., “Desarrollo de los Procesos de Planificación en Venezuela”; *Revista PLERUS*; vol. II, Nº 1; 1969. El estudio para el desarrollo del Departamento de Lambayeque, en el Perú, ha sido realizado y publicado por el Instituto de Planeamiento de Lima, Universidad Nacional de Ingeniería; Lima, Perú, 1969.

tende que se realice un esfuerzo, por viabilizar los procesos de planificación y más particularmente porque se gestione una intensiva coordinación entre las agencias nacionales, regionales y locales dedicadas, directa o indirectamente, a implementar la política de desarrollo del país.