

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/URB.26/Rev.1
UNESCO/SS/URB/LA/26/Rev.1
29 de febrero de 1960
ESPAÑOL
ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos

Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

INFORME DEL SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE
URBANIZACION EN AMERICA LATINA

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION	1 - 5	1
Primera parte. ORGANIZACION DEL SEMINARIO	6 - 20	3
Sesiones de apertura y clausura	6 - 10	3
Composición y asistencia	11 - 14	5
Organización del trabajo	15 - 20	5
Mesa del Seminario	15 - 17	5
Programa del Seminario	18	6
Documentación	19 - 20	7
Segunda parte. INFORME DE LOS RELADORES	21 - 241	8
I. <u>Orientaciones fundamentales</u>	21 - 48	8
1. Planteamiento	21 - 27	8
2. Conceptos esenciales	28 - 34	10
3. La ciudad en su proceso histórico	35 - 42	12
4. La ciudad como motor de cambio	43 - 48	14
II. <u>La realidad demográfica</u>	49 - 76	17
1. La ciudad y la documentación	49 - 52	17
2. Grado de urbanización	53 - 55	18
3. Ritmo de crecimiento	56 - 57	19
4. Características demográficas	58 - 65	20
5. Migraciones internas.....	66 - 67	22
6. Población activa masculina	68 - 69	24
7. Algunas hipótesis	70 - 73	25
8. Comentario bibliográfico	74 - 76	26
III. <u>Urbanización y desarrollo económico</u>	77 - 109	28
1. El desarrollo económico en América Latina	77 - 85	28
2. Urbanización y desarrollo	86 - 92	31
3. Las tendencias reales del momento	93 - 101	33
4. Consecuencias prácticas	102 - 109	36

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
IV. <u>Mano de obra urbana</u>	110 - 133	39
1. La mano de obra y la urbanización acelerada.....	110 - 118	39
2. Oferta de mano de obra, estabilidad y movilidad.	119 - 126	41
3. La descentralización.....	127 - 129	44
4. Relaciones obrero - patronales	130 - 133	45
V. <u>Los efectos en la estructura social</u>	134 - 167	47
1. Supuestos metodológicos	134 - 136	47
2. Sociedad tradicional y sociedad industrial	137 - 148	48
a) Estructura de la personalidad	139 - 140	48
b) Comunidad local	141	49
c) Estratificación social	142 - 145	49
d) Familia	146 - 147	50
e) Organización política	148	51
3. Características de la transición	149 - 156	52
4. Principales problemas	157 - 164	55
5. Resultados de la investigación empírica	165 - 167	59
VI. <u>Problemas de planeamiento físico</u>	168 - 177	64
VII. <u>Cuestiones administrativas</u>	178 - 241	69
1. Programas y medidas frente a la urbanización acelerada	178 - 215	69
a) Centros de recepción de inmigrantes	184 - 185	70
b) Viviendas y adaptación a la nueva residencia.	186 - 187	70
c) Educación	188 - 202	71
d) Servicios especializados	203 - 205	75
e) Seguro Social	206	
f) Servicios de salubridad	207 - 208	76
g) Asistencia a la familia	209 - 211	76
h) Actividades juveniles y prevención de la delincuencia	212 - 215	77
2. Medidas para equilibrar el desarrollo urbano y el rural	216 - 222	78
a) Programa de desarrollo rural	216 - 218	78
b) Programas de relocalización	219	78
c) Descentralización industrial	220 - 222	79
3. Problemas de administración pública,.....	205 - 240	79
a) Centralización y concentración político- administrativa	223 - 229	79
b) Formación de funcionarios	230 - 233	81
c) Ausencia de planeación	234 - 237	82
d) Vicios del sistema administrativo	238 - 239	83
e) Participación de la iniciativa privada	240 - 241	84

	<u>Páginas</u>
Tercera parte. CONCLUSIONES	85
I. Definiciones y conceptos	85
II. Aspectos demográficos	85
III. Aspectos económicos	88
IV. Aspectos ocupacionales	90
V. Planeamiento físico	90
VI. Educación	93
VII. Aspectos de bienestar social	94
VIII. Aspectos administrativos	96
IX. Investigaciones	99
X. Medidas a adoptar	99
Anexo I. Lista de participantes	103
Anexo II. Programa	108
Nota	115
Anexo III. Lista de documentos presentados al Seminario	116



INTRODUCCION

1. Del 6 al 18 de julio de 1959 se celebró en Santiago de Chile, en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un Seminario sobre problemas de urbanización en América Latina patrocinado conjuntamente por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Secretaría de la propia CEPAL, en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA).
2. El Seminario se celebró atendiendo a las recomendaciones formuladas por el Consejo Económico y Social, que en su resolución 585 H (XX) pidió al Secretario General que concediera "especial atención a los problemas planteados en los países que atraviesan un período de transición rápido debido sobre todo a la urbanización". En su segundo Informe sobre la situación social en el mundo,^{1/} publicado en 1957, el Secretario General incluyó un estudio sobre los problemas de la urbanización en las regiones poco desarrolladas. Una vez examinado este informe, el Consejo Económico y Social (resolución 663 H (XXIV)) solicitó "la elaboración de políticas integradas en materia de urbanización, teniendo en cuenta tanto los aspectos rurales como los aspectos urbanos del problema". En el segundo Estudio internacional de los programas de desarrollo social publicado en enero de 1959^{2/} se ha analizado la política que actualmente se aplica en este campo.
3. Como método adicional de llevar a efecto el mandato del Consejo, y a fin de estudiar y señalar a la atención de los gobiernos los problemas derivados del proceso de urbanización, las Naciones Unidas, en colaboración con la UNESCO, han procedido a patrocinar una serie de seminarios regionales, el primero de los cuales, que abarcaba la región correspondiente a la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEALO), se celebró en agosto de 1956 en Bangkok, Tailandia. El informe correspondiente ha sido publicado por la UNESCO.^{3/}

1/ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 57.IV.3.

2/ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.IV.12.

3/ Véase Urbanization in Asia and the Far East. Proceedings of the Joint UN/UNESCO Seminar, Bangkok, 8-18 August 1956, Calcuta, India, 1957

4. Este Seminario, que es el segundo de la serie mencionada en el párrafo anterior, aparte de analizar la situación y perspectivas del problema de la urbanización en América Latina, refleja asimismo el interés de la CEPAL en determinar la relación existente entre la urbanización y el proceso de industrialización y desarrollo económico.

5. El presente informe se ha dividido en tres partes: en la primera se describe sumariamente la organización del trabajo del Seminario; la segunda recoge el informe de los relatores en relación con los temas debatidos en la reunión, y la tercera ofrece el texto de las conclusiones a que el Seminario llegó en sus deliberaciones. Finalmente, en tres anexos se incluyen la lista completa de los participantes en la reunión, el programa de sus trabajos y la lista de la documentación considerada en las discusiones.

Primera parte

ORGANIZACION DEL SEMINARIO

Sesiones de apertura y clausura

6. El Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina inició sus trabajos el día 6 de julio de 1959. En la sesión inaugural pronunció un discurso el Excelentísimo señor don Pablo Pérez Zañartu, Ministro de Obras Públicas de Chile, quien señaló que el "acelerado ritmo de crecimiento de nuestra población urbana ha tenido graves repercusiones humanas y sociales derivadas de la necesidad de asimilar y adaptar grandes masas de población rural a las nuevas modalidades de vida que impone la ciudad". Al dar la bienvenida a los participantes en nombre de su gobierno, manifestó su "convencimiento de que las conclusiones y recomendaciones que este Seminario entregue serán un positivo aporte para orientar la acción de las instituciones" lo mismo de Chile que de los demás países representados.^{4/}

7. El señor Celestino Sañudo, representante de la Organización de Estados Americanos, leyó un mensaje del Secretario General de esa organización, señor José A. Mora, en que formulaba votos por el éxito de las labores del Seminario.^{5/}

8. El señor H.M. Phillips, en nombre del Director General de la UNESCO, agradeció la hospitalidad chilena y la colaboración de la CEPAL en la preparación del Seminario así como la participación de otros organismos especializados. Señaló que "las repercusiones económicas y sociales del proceso de urbanización se están sintiendo en todo el mundo, desde las aldeas de Africa y Asia, que se convierten rápidamente en pequeñas ciudades, a las grandes urbes del mundo que, tratan todavía de contener su expansión y otras grandes ciudades que han logrado detener su crecimiento". Indicó que la UNESCO se ha interesado en el estudio del proceso de urbanización, y que está persuadida de la necesidad de adoptar medidas de acción práctica en este campo. Estos problemas "exigen un enfoque

^{4/} El texto completo del discurso puede encontrarse en el Documento informativo N° 4.

^{5/} Véase Documento informativo N° 7.

/integral, en

integral, en que se considere tanto un estudio basado sobre varias disciplinas como una acción de múltiples facetas".^{6/}

9. Finalmente, en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas y del Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, el señor Gustavo Durán, de la Dirección de Asuntos Sociales, pronunció un discurso en que, al referirse a seminarios anteriores sobre esta materia, y al señalar la validez general de sus conclusiones, destacó que el proceso histórico de las repúblicas latinoamericanas "no es el mismo que el de los países asiáticos o africanos, ni es igual - y ello es evidente - su estructura económica y social. La similitud existente en el grado de desarrollo económico alcanzado por dos o más países de una y otra parte no permite concluir que lo que sea aplicable a uno de ellos sea susceptible, sin cambio sustancial, de eficaz aplicación a los restantes; y aunque la índole y el volumen de los problemas fueran idénticos, seguirían siendo diferentes el ámbito en que se mueven y las peculiares características de su agrupación. Como es lógico, toda nueva ordenación exige un enfoque y un método igualmente nuevos. Porque además no se trata de resolver los problemas uno por uno, en forma aislada, sino en forma conjunta y en función de su mutua correspondencia". A este respecto "no basta atender el aumento y mejora de la vivienda, encauzar racionalmente el crecimiento de la población urbana o incrementar tal o cual servicio en la medida requerida por las crecientes necesidades de la ciudad. Aunque desde luego de eso se trata, lo que principalmente importa es algo más y es la armónica coordinación de esas medidas y servicios, la implantación de su riguroso orden de prelación y la determinación de los recursos que se necesitan para financiarlos". Es más, "es preciso que las medidas que se adopten en esos centros vayan acompañadas de otras similares, o complementarias, que alcancen a todo el ámbito del país, y no sólo de la provincia o la región. La planeación de la ciudad y de la región son partes integrales de la planeación".^{7/}

^{6/} Véase el Documento informativo N° 5.

^{7/} Véase el Documento informativo N° 6.

10. En la sesión de clausura, celebrada el día 18 de julio de 1959, se aprobó el presente informe, con las conclusiones que contiene. Pronunciaron discursos, entre otros, los representantes de las Naciones Unidas y de la UNESCO cerrándose el Seminario con unas palabras del señor Héctor Mardones Restat, representante de Chile y presidente de la sesión.

Composición y asistencia

11. Asistieron al Seminario expertos designados por los gobiernos de los siguientes países: Argentina, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Mundial de la Salud (OMS), así como de la Organización de Estados Americanos (OEA).^{8/}

12. Las Naciones Unidas designaron a los expertos señores Luis Dorich, Diego Lordello de Mello, Wilbert E. Moore y Félix Sánchez B.

13. Por su parte la UNESCO designó a los señores Herbert Blumer, Gino Germani, Philip Hauser, José Matos Mar, José Medina Echavarría y Carlos M. Rama.

14. Diversas instituciones internacionales y de algunos países latinoamericanos - especialmente Chile - enviaron como observadores a las personas que recoge la sección 6 del anexo I.

Organización del trabajo

Mesa del Seminario

15. La sesión inaugural fue presidida por el Excelentísimo Señor Pablo Pérez Zañartu, Ministro de Obras Públicas. El representante de Chile, señor Héctor Mardones Restat, presidió la primera y última sesiones de trabajo. La presidencia de las restantes sesiones estuvo a cargo de los señores Enmanuel Vergara (Panamá), Mohammed Yampey (Paraguay), Lauro Olimpio Laura (Argentina), José Sust Méndez (Cuba), Julio C. Roig (Uruguay), Ricardo Anaya (Bolivia) y Manuel Orellana Cardona (Guatemala).

16. Como relatores del Seminario fueron designados los señores José Medina Echavarría y Philip Hauser.

^{8/} En el anexo I de este informe puede encontrarse la lista completa de los participantes.

17. La Secretaría del Seminario fue desempeñada por los señores Gustavo Durán, Asesor especial a cargo de la Subdirección de Estudios, Investigaciones y Desarrollo de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, y H.M. Phillips, jefe de Asuntos Económicos y Sociales del Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO.

Programa del Seminario

18. Se discutieron en el Seminario las siguientes cuestiones:^{9/}

Orientaciones fundamentales

Presidente: Emmanuel Vergara (Panamá)
Director técnico: José Medina Echavarría. Director de la Escuela Latinoamericana de Sociología

La realidad demográfica

Presidente: Mohammed Yampey (Paraguay)
Director técnico: Carmen Miró, Directora del Centro Latinoamericano de Demografía

Urbanización y desarrollo económico

Presidente: Lauro Olimpio Laura (Argentina)
Director técnico: Jorge Ahumada, Jefe de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Mano de Obra Urbana

Presidente: José Sust Méndez (Cuba)
Director técnico: Wilbert E. Moore, Profesor de Sociología de la Universidad de Princeton

Problemas de urbanismo

Presidente: Julio C. Roig (Uruguay)
Director técnico: Luis Dorich T., Director de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo del Perú

Los efectos en la estructura social

Presidente: Ricardo Anaya (Bolivia)
Director técnico: Gino Germani, Director del Departamento de Sociología de la Universidad de Buenos Aires

9/ El programa completo figura en el anexo II de este informe.

Cuestiones de administración

Presidente: Manuel Orellana Cardona (Guatemala)
Director técnico: Diogo Lordello de Mello, Director Adjunto
del Instituto Brasileño de Administración
Municipal

Conclusiones y plan de acción

Presidente: Héctor Mardones Restat (Chile)
Director técnico: Philip Hauser, Presidente del Departamento
de Sociología de la Universidad de Chicago

Documentación

19. La documentación utilizada en el Seminario - tanto los documentos de trabajo distribuidos con anterioridad a su celebración, como los presentados en el curso de las deliberaciones - queda reseñada en el anexo III de este informe. La documentación básica comprende estudios sobre los diversos problemas económicos y sociales que presenta el proceso de urbanización en sus aspectos generales, así como otro tipo de trabajos orientados al examen de casos particulares.

20. El Seminario tomó nota de que su informe sería presentado ante la Comisión Económica para América Latina por medio de su Secretaría en el séptimo período de sesiones de su Comité Plenario y ante el 13° período de sesiones de la Comisión de Asuntos Sociales, y de que la UNESCO lo haría llegar a sus Gobiernos Miembros. Las opiniones que al respecto emitan la CEPAL y la Comisión de Asuntos Sociales serán transmitidas en su día al Consejo Económico y Social.

Segunda parte

INFORME DE LOS RELATORES

I. ORIENTACIONES FUNDAMENTALES

1. Planteamiento

21. Uno de los fenómenos universales del momento es el denominado proceso de urbanización. Quiere esto decir que apenas puede señalarse parte o región del mundo que no se enfrente en medida mayor o menor con los considerables cambios en las formas de vida y de organización que trae consigo el crecimiento de sus ciudades, así como de sus zonas cada vez más amplias de influencia urbana.

22. Se comprende por sí mismo que un hecho de semejantes características haya atraído el máximo interés de los organismos internacionales que están en la mejor situación para promover su estudio y conocimiento. Por ello, las Naciones Unidas por sí, o en conjunción con UNESCO, han patrocinado una serie de seminarios para el estudio de este tema, entre los cuales constituye un importante eslabón el celebrado ahora en Santiago de Chile.

23. El análisis del complejo fenómeno de urbanización en América Latina, que es el objeto de este Seminario tal como se articula en su programa de trabajos,^{10/} tiene desde luego una finalidad inmediata, que es la de desprender no sólo las cuestiones más importantes que deben investigarse o divulgarse, sino asimismo el conjunto de medidas administrativas de todo orden que parezcan más aconsejables para resolver los problemas de mayor urgencia o adelantarse a su inteligente previsión.

24. Pero no puede olvidarse otra finalidad mediata o más indirecta, de acentuada importancia, a largo plazo, y que consiste en contribuir al mismo tiempo tanto al desarrollo de la ciencia social internacional, como al estímulo de su necesario cultivo en los centros latinoamericanos de enseñanza e investigación. Por un lado, lo que cabe denominar en sentido amplio "sociología urbana" se encuentra hoy en una crisis de crecimiento, provocada en sus

^{10/} Véase el anexo II.

cultivadores por la convicción de que es necesario superar la fase anterior, nacional o localista, para entrar en un estudio de amplias investigaciones comparativas. Por otro lado, esa misma disciplina apenas ha tenido cultivadores en América Latina, porque semejante especialidad, más allá de una simple recepción de doctrinas ajenas, exige elaborar la adecuada teoría a través de la investigación empírica de los propios datos. Los resultados secundarios, por así decir, de este Seminario pueden ser muy valiosos por las investigaciones empíricas que aporta y las que estimula por analogía, así como por los datos y hechos de la realidad latinoamericana que recoge y que pueden servir para la formulación de hipótesis y generalizaciones, quizá no siempre coincidentes con las tenidas como de validez universal en este momento.

25. Corresponde consignar al respecto que, desde el punto de vista científico, uno de los más interesantes resultados del Seminario de Bangkok consiste precisamente en mostrar cómo se quebraban frente a la realidad asiática algunas de las generalizaciones consideradas como más firmes según la experiencia histórica de Europa y de los Estados Unidos. Es decir, la lección del citado Seminario fue la de inducir a una actitud crítica, cautelosa y alerta ante doctrinas elaboradas en medios económicos muy diferentes.

26. Sin embargo, no estará de más declarar una simple sospecha - no formulable desde luego como hipótesis precisa -, y es que la experiencia del fenómeno de urbanización en América Latina, aunque pueda alejarse en sus resultados de los modelos europeos o norteamericanos más conocidos, no por ello marcará la extrema distancia de los resultados asiáticos, encontrándose quizá a medio camino entre ambos. En efecto, no cabe olvidar que América Latina constituye una civilización urbana centenaria, que sólo ahora se transforma aceleradamente con nuevas características. Aunque es cierto que cabría examinar la secular contradicción entre la estructura agraria de base de toda la región y la significación político-cultural de sus principales ciudades, elemento permanente de transmisión de valores universales, también lo es que hay una diferencia histórica en la formación y peso de las ciudades en las dos zonas de penetración ibérica.

27. Pero, en definitiva, cualquiera que sea el influjo de los hechos apuntados, que sólo en detalle se podrían perseguir, América Latina es una región en que las ciudades preindustriales se han formado en forma muy peculiar y las más de las veces, en el área hispánica, con carácter fundacional. Esas particularidades de su movimiento y desarrollo han tenido que influir necesariamente hasta el día de hoy, en que el progreso económico modifica de arriba a abajo el viejo módulo. No extrañará así, por ejemplo, que en un tema científico y práctico como el de la ecología de las ciudades latinoamericanas no hayan podido aplicarse las orientaciones de la clásica escuela de Chicago, y que se tenga la convicción de que esa ecología, por lo menos hasta el momento, obedezca a principios distintos. Lo que vale para este tipo de investigación pudiera quizá valer mutatis mutandis para otros fenómenos, siempre como consecuencia del mismo pasado histórico de la urbanización de estos países.

2. Conceptos esenciales

28. Dados el carácter universal del fenómeno que el Seminario estudia y el carácter internacional de la ciencia contemporánea, es recomendable por lo pronto el manejo común de algunos conceptos esenciales; es decir, el interés de conocimiento y de comunicación, la necesidad de contar con elementos que faciliten la comparación, aconsejan a una el manejo de conceptos unívocos, aunque se reconozca a cada instante su carácter convencional.

29. Así ocurre ante todo con el concepto clave de "urbanización", equívoco desde luego, y usado en sentidos contradictorios en el lenguaje corriente, pero que a los fines que ahora importan debiera tener la connotación muy precisa de aludir a la proporción de la población total que vive en ciudades o zonas urbanas dentro de una determinada unidad. Lo que cuenta en este sentido es el grado de urbanización de un país, con independencia del tipo de ciudades que posea, pues es ese grado o proporción el que de alguna manera aparece en relación con otros fenómenos económicos y culturales.

30. Lo mismo ocurre con la distinción entre lo rural y lo urbano, para la que conviene adoptar un criterio que, no siendo en modo alguno perfecto e inobjetable, permita sin embargo manejar los datos que son más asequibles y que, por otra parte, son más fácilmente comparables. En este sentido, las publicaciones técnico-estadísticas y demográficas de las Naciones Unidas

/definen como

definen como agrupaciones urbanas los asentamientos de más de 20,000 habitantes. No lo hacen así por considerar que esa sea la definición demográfica ideal, sino por las razones antedichas; o, para expresarlo de otra forma, sin dejar de reconocer que las distintas definiciones que usen los diferentes países puedan responder mejor a sus peculiares características.

31. Por otro lado, cuando se trata de definir lo que sea una zona urbanizada, parece también cada vez más aconsejable el abandono de sus contenidos de unidad política para apresar por medio de términos estadísticos la genuina función de unidad económica que representa. Se entiende así en general por zona urbanizada a la ciudad misma de que se trate, más el área contigua edificada, que responda a determinados criterios de densidad y otros análogos. A su vez, se considera hoy área metropolitana la zona más amplia en torno a una gran ciudad cuya población orienta sus actividades en función de la misma.

32. Por lo tanto, la población de las ciudades variará en mayor o menor medida según cuál de los conceptos indicados sea el que se aplique. Un ejemplo basta: en 1950 la unidad política de la ciudad de Chicago cubría una superficie de 213 millas cuadradas y tenía 3.6 millones de habitantes; en cambio, la zona urbanizada abarcaba 638 millas cuadradas, con una población de 4.8 millones; por su parte, la zona metropolitana representaba una superficie de 3 600 millas cuadradas y una población de 5.5 millones.

33. Atendidos al rápido ritmo de crecimiento de las ciudades, señalan algunos la aparición en el futuro de conglomerados fusionados de grandes zonas metropolitanas, que se han denominado ya la "metrópolis" del mañana. Pueden observarse indicios de ello en diversas partes, aunque su forma más clara es la que ofrece el largo cordón de ciudades que se extiende entre Boston y Washington.

34. En lengua inglesa y en estos últimos años ha surgido un vocablo que ha arraigado en el uso científico y que desde luego no puede adaptarse sin más en lengua castellana. Se trata del término "urbanismo", que denota muy precisamente la forma de vida típica de la ciudad y que en América Latina tiene por lo común el significado de abarcar el conjunto de actividades referidas al planeamiento físico de las ciudades. Sin embargo, aunque el vocablo no

sea directamente adaptable, es fácil de entender que por él se alude a lo específico de la cultura urbana en todos sus aspectos psicológicos y sociales.

3. La ciudad en su proceso histórico

35. Desde los más primitivos asentamientos de tipo aldeano hasta las grandes metrópolis de hoy es considerable el lapso de historia humana transcurrido, y la interpretación de esa historia, tomando como centro la ciudad misma, tendría que descomponer el juego de los complicados factores - políticos, militares, económicos, religiosos, etc., - que hicieron posible su aparición y crecimiento. En el lenguaje abstracto de la ciencia, la ciudad se mostraría así como la variable dependiente de ese complejo entrelazamiento.

36. No obstante, en la cronología que cuenta desde la aparición del hombre sobre la tierra, la vida urbana es sin duda un fenómeno relativamente tardío. Las primeras agrupaciones de tipo urbano, por así llamarlas, surgieron en los tiempos neolíticos, cuando el hombre domestica algunas plantas y animales y consigue establecerse en pequeñas aldeas. En cambio, las primeras ciudades de más de 100 000 habitantes no surgieron sino en los tiempos romanos, en que una singular estructura económica y militar permitió su existencia. Si la economía esclavista, el comercio costero y la existencia de excedentes agrícolas constituyen el aspecto económico de esa realidad, no menos decisivo fue para su mantenimiento la existencia de la legión romana y sus apoyos materiales y administrativos. Por eso - y sea dicho a título de ejemplo y recuerdo - esa ciudad decae, y con ella la cultura antigua, al modificarse en sus bases la mencionada estructura política y económica.

37. Hay que aguardar hasta el siglo XIX para ver surgir las ciudades de un millón de habitantes gracias a otra constelación distinta de factores políticos, económicos y sociales, que se basan en la revolución operada en los instrumentos de la ciencia y de la técnica. En efecto, esas ciudades no hubieran sido posibles sin la coetánea aparición de la estabilidad política, de los mercados internacionales y de los sistemas de producción, comunicación y transporte capaces de organizar y mantener sus grandes masas; todo lo cual sólo importa por el momento para subrayar el hecho de que, si la aparición

de las grandes ciudades es un fenómeno reciente, nada tiene de extraño que vivamos todavía en una época de transición en que no están resueltos plenamente en parte alguna los problemas que presenta el proceso general de urbanización.

38. Como se ha hecho más de una vez, es posible clasificar históricamente a las ciudades desde muy diversos puntos de vista, que no agotan la riqueza de sus manifestaciones singulares, lo que vale lo mismo para la historia universal que para la de América Latina. Sin embargo, desde la perspectiva de los problemas actuales, quizá no exista tipología más útil que aquella que fija sus características según se trate de la ciudad preindustrial, de la ciudad industrial o de la ciudad metropolitana. Como toda tipología, ésta no apresa por entero la realidad, pero subraya de un modo singular los factores tecnológicos y económicos de mayor peso en la situación presente y que mejor permiten bosquejar el pasado inmediato y la actualidad latinoamericanos.

39. La ciudad preindustrial tiene sin duda una gran significación cultural: es sede de gobierno, centro religioso y albergue de la creación científica y espiritual; pero económicamente sólo ofrece una conexión más bien laxa con el territorio que suministra su sostenimiento alimenticio, y un comercio inter-regional incipiente, sin mostrar una clara división territorial del trabajo.

40. La ciudad industrial por el contrario, se caracteriza por la existencia de esa división territorial del trabajo, organizada en torno de su producción fabril. Como se ha dicho con acierto, esa organización se apoya técnicamente en la fuerza socialmente centrípeta de la máquina de vapor y del sistema de transmisión de sus engranajes y correas. Frente a la ciudad industrial, la urbanización metropolitana es una acentuación de algunas de sus características, pero tiene su base en una tecnología diferente. A la máquina de vapor suceden el motor de explosión y la electricidad, los cuales aparecen en todas sus aplicaciones - producción, comunicación y transporte - como una fuerza socialmente centrífuga, que puede permitir de nuevo la radiación de la población hacia el campo.

41. En suma, se trata en lo anterior de un apretado esbozo en donde la historia de la moderna ciudad aparece como un correlato de la denominada revolución industrial y de sus fases sucesivas; y en donde lo esencial consiste en destacar no sólo que la técnica del siglo XX permite aglomeraciones humanas mucho mayores que las del siglo anterior, sino que el problema esencial de nuestra época consiste todavía, como residuo histórico, en adaptar toda la estructura física y social formada en el siglo XIX a los requerimientos y posibilidades de la técnica presente.

42. De esta manera, y dejando por el momento de lado todos los aspectos negativos que quepa reconocer, es indudable que la ciudad que resulta de toda la mencionada evolución es, como manifestación ecológica, la unidad más grande y más eficiente de producción y consumo que el hombre haya jamás imaginado. Algunas de sus características más objetadas desde ciertos puntos de vista humanitarios son precisamente las que desempeñaron un papel más decisivo; en virtud del gran tamaño, la densidad y la congestión fue posible el progreso económico de los países más avanzados. Se redujeron al mínimo los conflictos y entorpecimientos derivados del espacio, se intensificó la división del trabajo, se hizo posible el juego más eficaz de las economías externas y de escala, todo lo cual en definitiva se tradujo en un producto por habitante relativamente elevado.

4. La ciudad como motor de cambio

43. Si hasta aquí se ha mostrado la posibilidad de estudiar a la ciudad como un resultado de diversos factores, de fuerza distinta según las circunstancias y momentos históricos, para otros fines de análisis cabe invertir por completo la perspectiva y contemplar a la ciudad por sí misma, como una potencia social capaz de producir con su influencia los más diversos efectos en la vida del hombre. La ciudad se postula ahora como la variable independiente de todo un amplio proceso social.

44. En este sentido, su consecuencia de mayor alcance es la misma cultura urbana a que da lugar. En su aspecto material, esa cultura crea un medio técnico que es necesario mantener en constante buen uso y que cuando ya existe facilita por sus estímulos el proceso mismo de urbanización. En cambio,

/en los

en los países poco desarrollados, con escasos recursos para las inversiones más urgentes, la infraestructura económica exigida por ese medio técnico - transportes, electricidad, alcantarillado, etc. - plantea al urbanista graves problemas adicionales al encarar la cuestión de cómo proveer los servicios que se consideran más necesarios. Por eso puede preverse sin ninguna dificultad que el planeamiento físico de las ciudades tropieza con mayores dificultades en los países en vías de desarrollo que en los más avanzados económicamente.

45. En su aspecto psico-social, la cultura urbana se manifiesta en un nuevo tipo de personalidad, es decir, en una clase de hombre que tiene un modo peculiar de encarar el mundo y las relaciones con sus semejantes. La contraposición entre la mentalidad rural y la mentalidad urbana es el origen de casi todas las dificultades del proceso de urbanización, sobre todo cuando éste es demasiado rápido. No es cosa de precisar pormenorizadamente el contenido de esa contraposición, pero a todos los efectos de las cuestiones de este Seminario basta con recordar su esquematismo psicológico esencial, por virtud del cual a la apertura ante el extraño, a la neutralidad afectiva y a la capacidad de pensamiento abstracto típicas del habitante de la ciudad se oponen el hermetismo ante el foráneo, la vinculación emocional y el pensamiento directamente concreto del campesino, que dificultan su rápida adaptación a las relaciones estereotipadas y anónimas de la gran urbe.

46. Por último, la cultura urbana representa un foco permanente de innovación y creación. Dónde reside el soporte más activo de esa innovación, cuál sea el estrato social más progresista, por ejemplo, depende de circunstancias concretas que varían en cada caso. Es de suyo evidente la conexión en este punto con el desarrollo económico como fenómeno de cambio e innovación.

47. Sin embargo, las repercusiones de la ciudad como fuerza dinámica que más han llamado la atención, y que son más notorias en toda urbanización acelerada, se refieren a sus efectos disolventes en los controles sociales tradicionales, efectos manifiestos en numerosos síntomas de desorganización social y personal. La aparición de elementos anómicos en ciertas fases del proceso de urbanización ha sido siempre algo tan patente en su gravedad que explica sin dificultad el interés sociológico casi exclusivo por esos fenómenos.

/No obstante,

No obstante, se reconoce hoy que, si esas consecuencias "patológicas" de la gran urbe merecen atención cuidadosa, no por ello debe descuidarse el estudio de las fuerzas de organización que la misma ciudad posee y que tienden a estabilizar la existencia humana en formas de vida definidas y asimilables.

48. Las anteriores consideraciones confluyen todas ante un hecho que justifica las tareas del Seminario y constituye en estos momentos uno de los mayores desafíos a la capacidad creadora; porque se trata de que el desarrollo de la urbanización en los países más avanzados se hizo en forma no querida, regulada tan sólo por las fuerzas espontáneas del mercado. A la vista están sus éxitos, pero a su vez sus fracasos y su elevado precio en sufrimiento humano. Hoy se impone por todas partes - y muy especialmente en los países poco desarrollados - la necesidad de un esfuerzo por encauzar ese proceso de manera que una planeación inteligente y previsoras pueda aminorar en lo posible todos sus aspectos negativos.

/II. LA REALIDAD

II. LA REALIDAD DEMOGRAFICA

1. La ciudad y la documentación

49. En fecha reciente, al exponer la historia de la formación de las sociologías de las ciudades en diversos países europeos y americanos, el demógrafo y sociólogo Louis Chevalier destacaba la relación estrecha entre ciertos momentos críticos del desarrollo urbano, los problemas por ellos planteados a los servicios administrativos y el acopio de la necesaria documentación, sobre todo de tipo estadístico. De manera que si las urgencias prácticas planteadas por una rápida aglomeración urbana han estimulado siempre la necesidad de aportar los datos indispensables para una descripción social de las ciudades, ocurre por otra parte que sin una elaboración cada vez más refinada de esa documentación no es posible adelantarse y prever con inteligencia las transformaciones de una realidad en permanente cambio.

50. La situación a este respecto no es distinta en América Latina. En modo alguno es ya tierra incógnita su realidad demográfica fundamental, pero todavía es necesario mejorar - y esa será tarea de los próximos años - la documentación de base en sus diversos aspectos estadísticos.

51. Es por eso forzoso declarar que en lo que sigue se tienen en cuenta ante todo los datos censales. La mayoría de los países latinoamericanos levantó sus más recientes censos de población en 1950, y por tanto hay que referir a ese año los más de los datos. Sin embargo, esta circunstancia no invalida en principio las conclusiones que van a exponerse. Es cierto que la urbanización ha continuado su avance en los últimos años, y en muchos casos acelerando su ritmo de desarrollo; pero por lo que se refiere a las características de la población urbana, a sus rasgos demográficos, no parece que hayan cambiado en ese período, o sólo lo han hecho en muy pequeña medida.

52. Como es natural, sólo se atiende aquí a las tendencias generales, sin que sea posible recoger las excepciones que a las mismas se ofrecen en este u otro caso singular.

2. Grado de urbanización

53. El documento Aspectos demográficos de la urbanización en América Latina ^{11/} presenta diversos cuadros fundamentales. En el primero de ellos se dan 3 índices de urbanización para cada país: a) el porcentaje de la población total que habitaba en ciudades de más de 20 000 habitantes en el momento del último censo; b) el porcentaje de la población total que en la misma fecha vivía en ciudades de más de 100 000 personas, y c) el porcentaje de la población urbana de acuerdo con la definición oficial de cada país, en modo alguno uniforme dentro de América Latina. Puede tomarse una u otra de las tres series de valores como instrumento adecuado de juicio sobre el grado de urbanización. La correlación entre esos valores es en efecto muy alta.

54. En lo que toca a ese grado de urbanización, hay por lo pronto, cinco países que destacan en forma muy neta por el alto valor de su índice: la Argentina, Cuba, Chile, el Uruguay y Venezuela. Algunos de ellos aparecen altamente urbanizados y no sólo en comparación con otros países latino-americanos, sino con los del resto del mundo. Sin embargo, este grupo de países no puede considerarse como representativo del conjunto de América Latina, cuyo índice de urbanización se estimó para 1950 en un 25 por ciento, es decir, de cada 4 habitantes uno vivía en una ciudad de más de 20 000 habitantes. Con todo, el grado de urbanización de América Latina es superior al de otras regiones subdesarrolladas del mundo.

55. Por otro lado, el análisis separado de los países muestra notables variaciones. América Central y el Caribe están menos urbanizados que América del Sur. Hay países como Haití, que apenas tienen un 5 por ciento de población viviendo en ciudades de 20 000 habitantes, y otros como la Argentina en que ese porcentaje se eleva al 48.3 por ciento.

^{11/} Véase E/CN.12/URB/18-UNESCO/SS/URB/LA/18.

3. Ritmo de crecimiento

56. Se trata de señalar la evolución de la población urbana, es decir, de ciudades de más de 20 000 habitantes, comparándola con la de la población de localidades menores y la rural. Tal como se llevó a cabo en el trabajo antes mencionado, la investigación se hizo sobre la base de todos los censos de población disponibles en cada país. En primer lugar, se determinó el total de personas que en cada caso vivían, a tener del último censo, en las ciudades de más de 20 000 habitantes; se estudió luego la evolución de la población de esas ciudades y de la población total, así como la de la población rural y la de las localidades menores. Las tasas para el período intercensal definidas para cada uno de esos sectores, permiten formular la comparación que interesa en este momento. Se analizó asimismo la diferencia en el crecimiento de la población de las grandes ciudades (de más de 100 000 habitantes) y de las ciudades medias (de 20 000 a 100 000).

57. Los resultados pueden expresarse brevemente como sigue:

- a) La población total de América Latina presenta una elevada tasa de fecundidad y, en consecuencia, un acelerado ritmo de crecimiento natural, fenómeno que tiene notorias repercusiones sobre el grado de desarrollo económico y sobre la intensidad de urbanización de la región;
- b) El crecimiento de la población urbana acusa una tendencia más elevada aún que el de la población total. En muchas ocasiones, el crecimiento urbano es dos veces mayor que el de la población total dándose casos verdaderamente dramáticos, como es el de Venezuela, donde la población de tres ciudades se estima que se duplicará al corto lapso de 10 años. Semejante crecimiento, aparte de los problemas que surgen ante la necesidad de mantener y mejorar el nivel de vida de todos los habitantes, agrega otras dificultades en esas ciudades respecto a vivienda, transportes, servicios sanitarios, etc.;
- c) Dentro de ese crecimiento urbano, ha sido más acelerado el de las ciudades grandes (100 000 y más habitantes), que el de las ciudades medias, siendo especialmente notorio en el caso de las capitales de la mayoría de los países.

4. Características demográficas

58. Conviene ahora reseñar rápidamente las principales características demográficas de la población urbana, tal y como se ofrecen por el análisis comparativo de la población total de un país. Los rasgos demográficos que interesan son los siguientes: a) relación entre el número de hombres y mujeres; b) fecundidad; c) composición de la población por estado civil; d) mortalidad; e) proporción de habitantes extranjeros; f) estructura de la población por grupos de edades; y g) alfabetismo.

59. La relación de masculinidad -- número de hombres por cada 100 mujeres -- es sin excepción netamente menor en la población urbana que en la total de cada país de América Latina, fenómeno que refleja la composición predominantemente femenina de las migraciones internas del campo a la ciudad. También sin excepción alguna, la fecundidad de la población urbana es inferior a la fecundidad de la población total. Aunque los índices urbanos son menores que los de la población total, señalan en muchos países latinoamericanos una elevada fecundidad.

60. La composición por estado civil de la población urbana difiere en forma significativa de la distribución de la población total. En comparación con la población total del país, hay en las ciudades latinoamericanas una mayor proporción de personas solteras, menor proporción de casados, y mucho menor aún de personas que viven en uniones consensuales libres, diferencias todas ellas que indudablemente actúan en el sentido de hacer menor la fecundidad urbana que la total. En las ciudades es mayor la proporción de divorciados y separados. Con respecto a la viudez la conclusión es curiosa: se observa en general mayor proporción de viudas en las ciudades que en la población total, sucediendo lo contrario con los viudos. Son varias las causas que pueden explicar el fenómeno: por ejemplo, que la muerte del marido sea el origen de la migración hacia las ciudades de muchas mujeres; que la mortalidad masculina sea superior en las ciudades que en el campo; que las tasas de nupcialidad de los viudos difieran en forma significativa, según el sexo y la condición urbana o rural. Los datos aseguibles no

/permiten estudiar

permiten estudiar este asunto con la minuciosidad que se necesitaría para establecer cuál de esas explicaciones es la valedera, o para descubrir quizá otra causa de esa diferencia.

61. Las estadísticas vitales y los censos de población tampoco permiten establecer con claridad si existe o no diferencia en la mortalidad urbana y rural. Algunos indicios hacen pensar que la mortalidad femenina es inferior en las ciudades que en el campo, y ello parece ser cierto al menos en algunas ciudades de determinados países. En cambio, se carece de datos para afirmar que suceda lo mismo con la mortalidad masculina. Por otra parte, parece lógica la falta de diferencia en la mortalidad urbana comparada con el nivel medio del país. En efecto, son varios los factores que operan en el sentido de hacer la mortalidad urbana inferior a la media, y entre ellos cabría citar los mejores servicios sanitarios urbanos, la mayor asistencia médica y el más alto nivel de educación de la población. Pero hay también otros factores que pueden actuar en contrario sentido: la exagerada concentración de personas en las viviendas, las malas condiciones alimenticias, el mayor desgaste de la vida urbana. Es posible que en algunos países - y dentro de un país, en algunas ciudades - prevalearan los primeros factores sobre los segundos y, en consecuencia, la mortalidad urbana sea menor a la media. En otros casos, sucede posiblemente lo contrario. De cualquier modo, si existe, la diferencia debe ser mucho menos importante que la encontrada al analizar otros aspectos demográficos de la población urbana, como por ejemplo la fecundidad.

62. En lo que se refiere a la mortalidad infantil - mortalidad durante el primer año de vida - los pocos datos de que se dispone indican en general menor mortalidad urbana. La tasa de mortalidad infantil ha sido considerada como indicador de las condiciones de vida de una población. Los resultados a que se ha llegado en este materia señalarían que en América Latina las condiciones urbanas de vida suelen ser mejores que las rurales. Quede, sin embargo, constancia de que hay excepciones al resultado dado como general, y que en algunos casos la mortalidad infantil rural es aparentemente inferior a la urbana.

/63. La población

63. La población extranjera se concentra en los medios urbanos en medida mayor que la nativa.

64. La composición por grupos de edades de la población urbana comparada con la de la población total, presenta estas características: menor proporción de menores (de 15 años), mayor proporción de adultos y diferencias no significativas en lo que respecta a la proporción de personas de edad avanzada entre una y otra población. La menor proporción de niños debe atribuirse a la menor fecundidad urbana. La alta proporción de adultos - notable especialmente en las edades comprendidas entre los 15 y los 40 años - se produce en la mayoría de los países por las migraciones interiores.

65. Cabe señalar, por último, que en el conjunto de América Latina los índices de alfabetismo urbanos son sistemáticamente superiores a los índices de la población total de cada país considerado.

5. Migraciones internas

66. ¿Qué importancia han tenido las migraciones internas e internacionales en el crecimiento urbano de algunos países latinoamericanos en épocas recientes? Los resultados de los análisis hechos permiten deducir que el aumento de la población de pequeñas localidades y de la población rural - con fecundidad superior a la urbana y con una mortalidad parecida - debe estar regido por una mayor tasa de crecimiento natural. Como se sabe, esta tasa es la diferencia entre las tasas de natalidad y mortalidad. Claro está que la tasa de crecimiento natural depende no sólo de los niveles de fecundidad y mortalidad, sino también de la composición por edades de la población que se considere. Para producir una tasa de crecimiento natural alto, la estructura por edades de la población urbana es más favorable que la de la población no urbana. Se tiene entonces que la menor fecundidad urbana actúa en el sentido de producir una tasa de

/crecimiento natural

crecimiento natural urbana menor a la media del país y que la estructura por edades lo hace en sentido opuesto. En Chile - país en que las estadísticas vitales se registran según el lugar de residencia habitual y no de ocurrencia de nacimientos y muertes - las tasas de aumento natural de 1952 fueron de 19.8 por 1 000 para la población total y de 20.1 por 1 000 la media no ponderada para ciudades de más de 20 000 habitantes. Los valores son casi iguales. Puede generalizarse este resultado y suponerse, con algún fundamento, que la tasa de crecimiento natural de las poblaciones urbanas y no urbanas son sensiblemente iguales en la realidad.

67. Aceptada esa hipótesis, se ha calculado para un conjunto seleccionado de países de América Latina cuál hubiera sido el aumento de la población de sus ciudades durante el último período intercensal de no haberse registrado migraciones hacia las ciudades. El crecimiento total de la población urbana se ha podido descomponer así en dos partes de un modo aproximado: una, que se asigna al crecimiento natural, y otra, que se atribuye a las migraciones internas e internacionales. Dado que en casi todos los países latinoamericanos las migraciones internacionales no han tenido mayor importancia en términos relativos en los últimos años, el crecimiento debido a migración puede atribuirse sin cometer grave error a las migraciones internas. La conclusión a que cabe llegar en la mayoría de los países considerados es que ese tipo de migración contribuyó a la mitad - y en algunos casos hasta a las dos terceras partes - del crecimiento de la población urbana en el último período intercensal.

6. Población activa masculina

68. Se tratará ahora de mostrar los resultados de comparar la composición por ramas de actividad económica de la población masculina económicamente activa de algunas ciudades de América Latina con distribuciones similares de grandes ciudades de otras regiones del mundo. La conclusión que se obtiene no deja de sorprender, pues resulta que en América Latina la proporción de personas que trabajan en la industria es similar a la que corresponde a ciudades de países económicamente más desarrollados. Sin embargo, ese resultado debe considerarse con ciertas reservas, porque se basa en datos de unas cuantas ciudades europeas y una norteamericana, en lo que a los países económicamente desarrollados se refiere. La proporción de personas ocupadas en el comercio es menor aquí, y mayor el porcentaje ocupado en servicios.

69. Es evidente que esas conclusiones no son satisfactorias. Para tener una idea más precisa sobre la diferencia de personas ocupadas en una rama de actividad económica - la industria por ejemplo - sería necesario disponer de datos estadísticos más minuciosos que los que ofrecen por lo común los censos de población levantados en 1950. Es muy posible que lo que se define como industria en América Latina, difiera mucho de lo que se entiende por esa actividad en un país altamente industrializado. Iguales diferencias existen sin duda entre las definiciones utilizadas dentro de los propios países latinoamericanos. Para comparar índices y distribuciones como las que aquí se analizan, sería menester utilizar definiciones uniformes y, en este caso concreto, distinguir entre industrias de distinto tamaño, servicios de diferente naturaleza, etc.

7. Algunas hipótesis

70. Todo lo anterior pone de manifiesto que la condición de urbana o rural de una población es un atributo que se asocia estrechamente con casi todos los aspectos demográficos analizados. Los rasgos demográficos de la población total de un país pueden considerarse como el promedio resultante de la ponderación de las características de los habitantes urbanos y rurales. Por consiguiente, si el proceso de urbanización continúa y si las poblaciones de las ciudades conservan sus actuales características, la población total de esos países tenderá cada vez más a asemejarse a la población urbana presente. Desde el punto de vista demográfico, esto puede significar una disminución en el nivel de fecundidad, que de modo necesario aparejaría un importante cambio en la tasa de crecimiento de la población y en su composición por edades. Las proyecciones de población preparadas para América Latina en 1958 por las Naciones Unidas ^{12/} consideran la posibilidad - conforme a la hipótesis designada como "intermedia" - de una reducción en el ritmo de crecimiento derivada de una baja de la fecundidad y que esa reducción sólo se operará a partir de 1975. La CEPAL utiliza precisamente estas proyecciones, con algún pequeño ajuste, en sus trabajos sobre el desarrollo económico de los países latinoamericanos. Quizá el acelerado avance de la urbanización produzca esa reducción en la fecundidad antes de la fecha mencionada, haciéndose más moderado el ritmo de aumento de la población y determinando, por lo tanto, que la población latinoamericana quede por debajo de las estimaciones mencionadas.

71. La urbanización puede también ser un factor positivo en la reducción de la mortalidad infantil y ejercer gran influencia, desde el punto de vista del desarrollo económico y social, en la elevación del nivel de alfabetización, la disminución de la proporción de uniones no legalizadas, el incremento de la población activa en el sector industrial con los mayores ingresos consiguientes. Además, los cambios en la composición por edades de la población serían de índole tal que contribuirían a aminorar el peso por concepto de personas dependientes.

^{12/} Véase El futuro crecimiento de la población mundial (ST/SOA/Ser.A/28).

72. Todo esto podrá suceder si se cumplen las hipótesis de que la urbanización continúe en América Latina - lo que parece muy probable - y se conserven las características actuales de sus poblaciones urbanas.

73. Respecto a la primera hipótesis, todos los datos estadísticos asequibles permiten suponer que la urbanización se llevará adelante en forma ininterrumpida. En cambio, que se cumpla la segunda - es decir, que se conserven las características actuales de las poblaciones urbanas de América Latina - no parece ofrecer iguales elementos de certeza. Para se mantengan esas características de 1950, será necesario proporcionar - y a un ritmo aproximadamente igual al del crecimiento urbano, que es de un 6 ó 7 por ciento en algunos países - el número de escuelas y maestros necesarios a fin de que no descienda el nivel de alfabetismo; la indispensable capacitación profesional, para que pueda contarse con la mano de obra calificada requerida por la expansión industrial; las viviendas suficientes para alojar a los nuevos matrimonios y a los migrantes, de manera que puedan mantenerse las actuales condiciones de convivencia social; en fin, los transportes urbanos, los servicios públicos, las calles, etc., indispensables. Si no se hacen esfuerzos para mantener por lo menos los actuales niveles con respecto a estos y otros importantes requisitos económicos y sociales, es probable que la creciente urbanización no contribuya a elevar el nivel de vida de un país, sino más bien a deteriorarlo.

8. Comentario bibliográfico

74. Durante las discusiones del Seminario se tuvieron en cuenta los siguientes documentos:

1) Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas (ST/SQA/Ser. A/17), estudio preparado en cumplimiento de recomendación formulada por la Comisión de Población de Naciones Unidas, y en que se presentan en forma resumida el estado del conocimiento y las hipótesis existentes con referencia a los factores que determinan las tendencias de población y la influencia de esas tendencias sobre las condiciones económicas y sociales. El estudio ofrece pues un análisis de las relaciones recíprocas entre población y ambiente económico y social, de cuya cabal comprensión dependerá en última instancia la adopción de una determinada política de población. En el capítulo "Factores económicos y sociales que influyen

/en las

en las migraciones" se examinan ampliamente las migraciones internas destacando los factores que inciden en ellas. Hay asimismo otro capítulo destinado a analizar los factores que influyen en la distribución de la población. En la tercera parte del estudio - "Efectos económicos y sociales de los movimientos demográficos" - se señala la incidencia de las migraciones sobre la mano de obra, el consumo, la producción y otros aspectos económicos y sociales. El Seminario destacó la gran utilidad de la mencionada obra para la comprensión de algunos de los aspectos fundamentales de la urbanización y su relación con otros fenómenos económicos y sociales.

2) Dos informes: La población de América Central (incluido México) 1950-1980 (ST/SOA/Ser.A/16) y La Población de América del Sur 1950-1980 (ST/SOA/Ser.A/21), en que se hace para cada país una estimación de su población futura por sexos y grupos de edades, conforme a tres hipótesis en lo que se refiere al nivel de fecundidad que se anticipa. Estos trabajos fueron preparados en 1954 y 1955, cuando no se disponía de los datos completos de los últimos censos de población en todos los países. Las Naciones Unidas emprendieron en 1958 la tarea de reexaminar la situación de la población del mundo y las perspectivas de evolución futura. Este trabajo incluyó desde luego a América Latina. Es interesante comparar los datos de población proyectada que surgen de las dos fuentes - es decir, las dos publicaciones mencionadas - y el trabajo más reciente realizado con datos básicos más completos. Las proyecciones de población efectuadas en 1954 y 1955 daban para 1975 una población total en América Central y América del Sur que oscilaba entre 246 y 281 millones de personas, según se considere la hipótesis mínima o máxima. Conforme a los resultados alcanzados en 1958, los valores esperados para ese año son 257 y 276 millones, respectivamente. Se considera que esta última cifra (276 millones) es más probable que la primera.

75. La tasa de crecimiento de América Latina tiende a aumentar a medida que se reduce la mortalidad en forma generalizada y, en cambio, no se manifiesta tendencia marcada alguna sobre el nivel de fecundidad. Esto produce un aceleramiento en el ritmo de aumento de la población. La tasa de crecimiento actual se estima en 25 por mil al año. Se prevé que este valor sobrepasará la tasa de 27 por 1000 hacia 1975.

76. El conocimiento del ritmo de expansión de la población total resulta de interés para el Seminario por la indudable relación que debe existir entre ese fenómeno y el del crecimiento urbano.

III. URBANIZACION Y DESARROLLO ECONOMICO

1. El desarrollo económico en América Latina

77. Los problemas de la urbanización están indisolublemente unidos a los del desarrollo y la solución inteligente de ambos implica la necesidad de comprender su naturaleza y sus interrelaciones con claridad meridiana.

78. Por ello conviene ante todo revisar brevemente lo que se considera esencia de los problemas del desarrollo en América Latina, región que forma parte de la familia de los países subdesarrollados, es decir, de todos aquellos cuya población cuenta con un nivel de ingreso tan bajo que no pueden sustentar los patrones de vida material que se estiman satisfactorios. La producción anual de bienes y servicios por habitante en 1957 fue de 290 dólares comparado con 2.500 dólares en los Estados Unidos. Además, América Latina - y esto es quizá más importante - es una región en proceso de desarrollo. A partir de 1945 el ritmo de crecimiento del producto total fue de 5.3 por ciento por año, tasa muy elevada si se compara con la que han registrado otros países del mundo y la propia América Latina en períodos anteriores.

79. El hecho mismo de que el ritmo de crecimiento del pasado haya sido satisfactorio indica que mantenerlo constituye una tarea difícil. Sin embargo, es ésa una tarea que los latinoamericanos tienen que afrontar con la máxima decisión y entereza, pues en su cumplimiento reside mucha de la estabilidad política y social del continente. La época en que era deseable contar con una economía en expansión, pero en que al mismo tiempo bastaba tener una economía estable ha pasado definitivamente a la historia.

80. El rápido crecimiento de la economía latinoamericana desde el término de la segunda guerra mundial se explica fácilmente con la enorme expansión que experimentó el mercado internacional para sus productos tradicionales de exportación. El poder de compra de América Latina en el resto del mundo creció a una tasa de 5.4 por ciento al año. Esto le permitió adquirir en el extranjero los equipos y maquinarias que precisaba para su desarrollo y que no produce dentro de sus fronteras.

81. Es muy poco probable que en los próximos 20 años se repita la experiencia de postguerra en materia de exportaciones. Los estudios realizados indican que el crecimiento de las exportaciones tradicionales podría

fluctuar alrededor de una tasa de 3 por ciento por año, o sea sólo ligeramente superior al crecimiento demográfico previsto para igual período.

82. Con esta perspectiva resulta evidente que dos de los problemas más serios a que habrá de enfrentarse América Latina en el futuro inmediato serán el de cómo crear los medios con que obtener los bienes de capital necesarios para que la producción siga aumentando y cómo mejorar el rendimiento de los recursos de capital de que se disponga.

83. Pero no son éstos, como es natural, los únicos problemas que debe resolver la región en el campo del desarrollo. Hay otros igualmente importantes y de cuya solución depende en parte el éxito que se tenga en resolver los dos antes mencionados. El problema de la agricultura se destaca entre ellos. La producción agropecuaria latinoamericana ha crecido menos que la población en los últimos 15 años y el consiguiente deterioro de las dietas sólo ha podido evitarse sacrificando en gran parte los excedentes exportables de que disponía América Latina. El estancamiento relativo del sector agropecuario es reflejo de un conjunto de complejos factores entre los cuales cabría señalar especialmente el atraso de la tecnificación y la falta de adaptación a las necesidades actuales de los sistemas de tenencia de la tierra, que, no obstante las transformaciones operadas en otros sectores, continúan caracterizándose por la existencia de grandes propiedades trabajadas con deficiente productividad.

84. Otro gran problema latinoamericano es el de la notoria desigualdad en la distribución del ingreso. La Secretaría de la CEPAL lo ha señalado recientemente al examinar la política antiinflacionista que han aplicado algunos países subrayando que "vienen a ser patentes - más patentes que nunca - las profundas desigualdades de la distribución del ingreso, los contrastes manifiestos y crecientes en ciertos sectores entre grupos de altos ingresos que a su vida holgada de otros tiempos agregan todas las conquistas de la técnica moderna ... mientras el nivel de vida de las masas registra lento crecimiento".^{13/} Extremar y, en muchos casos, mantener

^{13/} Véase la exposición hecha por el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva ante la Comisión en su octavo período de sesiones, celebrado en Panamá en mayo de 1959 (E/3246/Rev.1 y E/CN.12/530/Rev.1, anexo II, pp. 147 ss.)

desigualdades muy grandes constituye una barrera al desarrollo económico porque implica mercados estrechos, hace muchas veces inevitables los monopolios, supone bajos niveles en materia de educación, habitación y salubridad y provoca en fin graves resentimientos sociales.

85. Finalmente, en esta sumaria lista de problemas importantes para el desarrollo de América Latina y que guardan relación estrecha con la urbanización, debe incluirse el de la obsolescencia que ha sufrido la maquinaria del Estado, sobre todo en lo que toca a los mecanismos de elaboración de la política económica y social. Más que por sus ideologías los gobiernos latinoamericanos se han visto obligados por las circunstancias a tomar una participación creciente en la orientación socio-económica de sus países. Para darse cuenta de la magnitud de esta transformación, baste mencionar que alrededor del 40 por ciento de las inversiones totales en capital fijo en el conjunto de la región se realizan a través del sector público. Pero estas nuevas y complejas responsabilidades gubernamentales hubieran requerido una adaptación adecuada de los mecanismos administrativos y ese ajuste no se ha hecho todavía. Las consecuencias de ello se registran en todos los ámbitos de la vida latinoamericana y habrá oportunidad de señalarlo más adelante.

2. Urbanización y desarrollo

86. ¿Cuáles son las relaciones entre los problemas del crecimiento y los problemas de urbanización? El término urbanización se usa en esta sección del informe en el sentido de concentración geográfica de la población y de la actividad económica, concentración que puede o no ir acompañada de urbanismo, en el sentido de la creación de una cuantía mínima de los servicios típicos de la urbe.

87. La urbanización es una consecuencia inevitable del desarrollo económico, pero no así el urbanismo u organización administrativa de la ciudad. En efecto, la característica más universal del desarrollo económico es el cambio que trae consigo en la estructura de producción, cambio que consiste en una reducción de la importancia relativa de la agricultura y en el aumento de la que tienen las actividades no agrícolas. Entre los países en que se registra un ingreso nacional por habitante menor de 200 dólares al año es difícil encontrar alguno en que la actividad agropecuaria contribuya con menos del 35 por ciento del producto anual total y entre aquellos que cuentan con un ingreso superior a 500 dólares es raro encontrar que esa contribución exceda de 25 por ciento.

88. Al modificarse la estructura productiva en la dirección indicada se modifica también la estructura de la ocupación de la mano de obra: la agricultura va perdiendo importancia como fuente de trabajo. En los países de bajo nivel de ingreso no menos de dos tercios de la población activa se ocupa en la agricultura, mientras que en los países de ingreso superior a 500 dólares por habitante al año esa proporción no excede de un tercio.

89. Como las actividades no agrícolas tienden a concentrarse geográficamente, el cambio de la estructura productiva que acompaña al desarrollo provoca necesariamente un incremento rápido de las concentraciones demográficas ya existentes o bien da origen a nuevas concentraciones.

90. Por otra parte, puede haber urbanización sin desarrollo económico, debido a que pueden registrarse cambios en la estructura productiva en contra de la agricultura y en favor de las actividades no agrícolas, sin que aumente el ingreso total por habitante. Esto puede ocurrir también porque una vez

/iniciado un

iniciado un proceso de urbanización como reflejo de un proceso de desarrollo aquél tiende a continuar, por su mayor inercia, aunque se detenga el desarrollo. Durante la depresión de los años treinta el desarrollo de América Latina se detuvo. Sin embargo, los pocos datos de que se dispone parecen señalar que el movimiento migratorio del campo a la ciudad continuó, aunque a un ritmo menos acelerado, durante el período de estancamiento.

91. El desarrollo económico es condición esencial para la organización material, técnico-administrativa y eficaz de la ciudad. En realidad, la provisión de habitaciones higiénicas, de agua potable y alcantarillado, de escuelas y hospitales y de toda la gama de servicios que exige el habitante urbano sólo puede ser realizada en términos satisfactorios en la medida en que aumente su ingreso. Las ciudades ricas en estos servicios son incompatibles con habitantes pobres. Por su parte, el urbanismo es indispensable para que tenga lugar el desarrollo económico, pues la falta de servicios urbanos afecta a la productividad. Hay una cuantía mínima de servicios urbanos que tiene que satisfacerse para que el desarrollo económico no se perturbe. Por otro lado, el intento de cubrir con demasiada generosidad ese tipo de necesidades frena también al desarrollo económico. Por ejemplo, en América Latina una inversión de 100 dólares en capital fijo genera en promedio una producción de 40 a 50 dólares por año. Esos 100 dólares invertidos en construcción residencial generan solamente de 10 a 12 dólares por año. Es muy posible que el rendimiento de la inversión en otros servicios urbanos también sea bajo. En consecuencia, mientras mayor es la proporción de los recursos de inversión que se dedica a servicios urbanos, menor es - hasta cierto punto - la velocidad del desarrollo económico. Pero como la mayor provisión de servicios urbanos aumenta el atractivo que ejerce la ciudad sobre el habitante rural, el exceso de urbanismo no sólo tiende a frenar el desarrollo, sino también a acelerar la urbanización.

92. El desarrollo sin urbanismo es un fenómeno indeseable, pero no hay peor combinación que la urbanización sin desarrollo, porque a la falta de facilidades urbanas, agrega la falta de oportunidades de ocupación.

3. Las tendencias reales del momento

93. La relación entre urbanización y desarrollo tiene aspectos cuantitativos y cualitativos. En otras palabras, aparte de su velocidad, la forma peculiar del desarrollo urbano latinoamericano - caracterizado por la hipertrofia de las capitales, por la concentración en el litoral y por la concentración en las montañas del trópico - obedece, en gran parte, a las características del crecimiento económico experimentado en el pasado.

94. En efecto, hasta el período de la gran depresión, el crecimiento económico de América Latina estuvo orientado hacia los mercados externos. Si se considera en conjunto con las influencias que ejerció el sistema de administración colonial, aquel fenómeno explica satisfactoriamente la presencia de esas ciudades hipertrofiadas que ya existían en la región al comienzo de los años treinta. Desde esa época en adelante, América Latina comenzó a crecer por la vía de la sustitución de importaciones, empeñándose primero en llevarla a cabo en los bienes de consumo, más bien que en las materias primas. La mayoría de las industrias de bienes de consumo tienden a localizarse en los centros consumidores y por ello la nueva orientación económica hizo que los grandes centros urbanos ya existentes tendieran a seguir creciendo con mayor rapidez que el resto del país.

95. La reorientación del desarrollo económico exigió una intervención estatal mucho mayor, que se ejerció, entre otros campos, en el del abastecimiento de servicios de previsión social para paliar las tensiones sociales que aparejó la industrialización, en el del racionamiento de las escasas divisas disponibles, y en el de las fuentes estatales de crédito. Todo ello se hizo en forma centralizada, contribuyendo a reforzar el proceso de concentración inherente a los fenómenos subyacentes de desarrollo que estaban teniendo lugar.

96. ¿Qué perspectivas hay de que el proceso de urbanización continúe en la forma que ha tenido en el pasado? La respuesta a esta cuestión depende de lo que ocurra con el crecimiento económico. Si éste se detiene, es probable que el proceso de urbanización se retarde, pero que no se detenga. Son

/varias las

varias las razones que hay para que así pueda suceder, pero hay tres que revisten quizá mayor importancia. La primera reside en las grandes diferencias de remuneración entre la población campesina y la población urbana. En 1950 cada hombre ocupado en la manufactura ganaba en promedio 3 veces lo que un hombre ocupado en las actividades agropecuarias.^{14/} La segunda es la forma específica que ha adquirido la intervención del estado en la vida económica, que lo ha convertido en un gran redistribuidor de ingresos y en las épocas de dificultades si se está cerca del repartidor hay mayores posibilidades de conseguir una parte de la torta. La tercera razón es la estructura de la tenencia de la tierra, que hace que a la escala social agrícola le falten más peldaños que a la urbana y eso parece agravarse con el estancamiento. La tenencia de la tierra en América Latina se caracteriza, como es sabido, por la presencia de grandes latifundios junto a muchos minifundios. Es difícil para un minifundista incrementar su propiedad en estas condiciones, pero en las épocas de prosperidad suele hacerlo recurriendo al arrendamiento y a la aparcería. Esas formas de actividad son las que tienden a contraerse más en las épocas de depresión, y a ellos se suma la mayor oferta de mano de obra que resulta de la desaceleración del movimiento migratorio hacia la ciudad.

97. En resumen, si el crecimiento económico se detiene en el futuro, es probable que la urbanización continúe con el mismo sentido que en el pasado, pero a un ritmo más lento. El resultado sería urbanización sin desarrollo, es decir, con menos urbanismo y más desocupación.

98. Por otra parte, si el desarrollo continúa su orientación será significativamente diferente a la del pasado y también tendrá que serlo la tendencia de la urbanización. América Latina no podrá continuar creciendo sobre la base de la sustitución de bienes de consumo. De ahora en adelante tendrá que hacerlo a base de sustituir importación de materias primas, productos

^{14/} En los Estados Unidos la proporción era de 1.8 y en el Reino Unido todavía menor.

intermedios y bienes de capital. La producción de estas actividades tiende por lo general a localizarse cerca de las materias primas y la mayoría de éstas se encuentra más hacia el corazón del continente, o por lo menos, rara vez coincide con los actuales centros importantes de consumo. El desarrollo de este nuevo tipo de actividades tenderá a provocar una tendencia hacia la continentalización, con el resurgimiento de antiguas ciudades o la creación de otras nuevas.

99. Ese fenómeno de continentalización se ve acompañado también del éxodo desde las montañas. Allí donde la malaria constituyó una barrera infranqueable, que mantuvo al hombre del trópico en la montaña -- o a lo más al pie del monte cafetalero -- se produjo una concentración demográfica notable. Esa barrera está rota ahora y el montañés de Colombia, Guatemala, Venezuela y otros países semejantes está comenzando a bajar al llano. Al igual que la continentalización, este fenómeno aparejará el resurgimiento de antiguos poblados, pero más que nada el nacimiento de otros nuevos.

100. Por último, tenderá también a cambiar la orientación del proceso demográfico el hecho de que es muy posible que algunas capitales hayan alcanzado ya una dimensión tan excesiva que las inversiones adicionales que son necesarias para nuevas expansiones lleguen a tener rendimientos decrecientes. Costará cada vez más abastecerlas de agua, energía, alimentos, etc. La comprobación de este hecho puede despertar la conciencia de la necesidad de combatir el centralismo.

101. Claro es que la capacidad de adaptación de los países a los distintos cambios reseñados dependerá en buena parte -- como siempre ha ocurrido -- de la naturaleza y vigor de sus sistemas educativos. El ejemplo histórico de Dinamarca es aleccionador a este respecto. Cuando a mediados del pasado siglo se empezaron a cultivar en gran escala las tierras del nuevo mundo, el sistema agrícola europeo entró en una grave crisis; pero Dinamarca pudo hacer frente a la situación mejor que otros países gracias a haberse adelantado a ellos por el camino de la enseñanza obligatoria; de esta manera pudo sustituir rápidamente el cultivo de granos por la producción lechera intensiva, evitando las emigraciones y las políticas proteccionistas que fueron necesarias y no siempre con éxito, en otras partes.

4. Consecuencias prácticas

102. Se ha trazado aquí a grandes pinceladas lo que podría llamarse el marco de referencia futuro del proceso de urbanización en América Latina. En resumen, se ha afirmado que el proceso continuará por inercia en caso de que el problema más general del crecimiento no se resuelva, agregando el desempleo a todos los problemas de suburbanismo que ahora se registran, y que si el desarrollo continúa, se tenderá a modificar la orientación del proceso de urbanización. Debe añadirse ahora que su velocidad puede ser mayor que en el pasado, principalmente porque habrá que acelerar la tecnificación agrícola. En la medida que ello ocurra, una mayor proporción de la población campesina tendrá que buscar ocupación en los centros urbanos.

103. ¿Cuáles son las derivaciones prácticas del tipo de especulaciones que se ha hecho en las notas anteriores? En primer lugar, cualquier política inteligente de urbanización tendrá que tomar en cuenta, por una parte, que las crecientes dificultades que se prevén en el desarrollo futuro harán que se agudice la notoria escasez de capital de América Latina, y, por otra, que el proceso de urbanización debe ser facilitado - y no precisamente acelerado - acomodándolo a las tendencias subyacentes que lo orientan.

104. La agudización de la escasez de capital exige que la urbanización se realice al menor costo posible. Hay varias maneras de reducir los costos de ese proceso. Una de ellas sería desacelerarlo. Esta es una posibilidad real, porque no hay una relación única e invariable ante la velocidad del desarrollo económico y la del crecimiento de las ciudades. Por ejemplo, en la medida en que la política de desarrollo económico tienda a resolver el problema de la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, y según la forma en que eso se realice, la urbanización puede desacelerarse sin reducir el desarrollo. En efecto, si el ingreso de los pobres aumenta en el futuro más rápidamente que el de los ricos, la demanda de productos agropecuarios tenderá a crecer más que si el ingreso no se redistribuye, y la producción agrícola encontrará mercados más amplios y ofrecerá mayores oportunidades de ocupación. Sin embargo, esto no ocurrirá si una parte importante de la redistribución en favor de los pobres se materializa a través de la provisión de servicios públicos, que suelen concentrarse en las ciudades y que, en el fondo, vienen a financiar esos mismos grupos pobres.

105. Una segunda fórmula puede residir en ordenar el proceso. Ordenarlo quiere decir planificarlo. Los procesos que se están analizando suelen generar sus propias fuerzas correctoras, pero esas fuerzas operan con mucho retraso. No puede pues confiarse en que "la mano invisible" modifique a tiempo la dirección de las tendencias cuando éstas han llegado a hacerse indeseables.

106. La acción colectiva consciente en este campo tiene que basarse por lo menos en tres presupuestos para ser eficaz: a) en que se consiga un enfoque coordinado interdisciplinario; no debe continuar el divorcio entre programadores económicos y urbanistas y planificadores físicos; b) en que se formulen criterios de prelación para la provisión de los servicios urbanos, y c) en que se elaboren patrones de nivel satisfactorio de provisión de servicios urbanos que estén en consonancia con el nivel de desarrollo económico de los países latinoamericanos.

107. Una tercera fórmula para reducir los costos mencionados es examinar críticamente las técnicas en uso para la provisión de esos servicios y buscarles soluciones alternativas. Por ejemplo, se sabe categóricamente que una alta proporción de la población urbana de algunas ciudades latinoamericanas carece del ingreso suficiente para cubrir los costos de la vivienda mínima. El intento de eliminar esas viviendas usando las técnicas actuales de construcción llevará a restar recursos al desarrollo económico y a tener que pagar enormes sumas en subsidios. También se sospecha que pasarán muchos años antes de conseguir patrones satisfactorios de escolaridad si no se modifican las técnicas de enseñanza.^{15/}

108. Otra derivación práctica de las presentes reflexiones es la de que hay que evitar la marcha a contrapelo del proceso de urbanización. Si es verdad que se ha iniciado el proceso de continentalización y de éxodo de las montañas que antes se indicó, los esfuerzos colectivos conscientes debieran orientarse a quitar las piedras del camino. Los procesos de urbanización y desarrollo económico habrán de fomentarse a un mismo ritmo y como parte de objetivos nacionales comunes. Ello implica que deberán eliminarse las incompatibilidades entre ambos procesos, incluso los obstáculos de orden político y administrativo que en muchos países latinoamericanos llevan a un crecimiento desmesurado de las ciudades capitales.

^{15/} Véase en el punto 1 de la Sección VII de esta parte del informe, el apartado c) Educación, párrafos 188 - 202.

109. La descentralización administrativa plantea problemas en cuya resolución es indispensable la cooperación interdisciplinaria. Los programadores económicos y físicos tendrán que formarse una idea más cabal sobre cuál debe ser la unidad regional de programación, y los especialistas de otras disciplinas deberán manifestarse en relación con lo que podría llamarse la dimensión óptima de la unidad territorial administrativa. Todo esto y mucho más forma parte de la problemática de la estrategia del cambio social, y constituye un tremendo desafío a la imaginación de los urbanistas en particular y de los especialistas en las ciencias sociales en general.

/IV. MANO DE

IV. MANO DE OBRA URBANA

1. La mano de obra y la urbanización acelerada

110. Se ha dicho con frecuencia que la urbanización latinoamericana es más acelerada que lo que cabría esperar desde la perspectiva de las relaciones históricas entre la urbanización y la industrialización en los países más desarrollados. Lo mismo podría sostenerse de gran parte del Asia meridional y oriental. En este sentido, ambas situaciones podrían inducir a poner en duda el carácter de relación causal que por lo común se asigna a la mencionada conexión histórica. No obstante, sin entrar a examinar este punto, es evidente que las condiciones que más preocupan a este respecto están contenidas en el hecho de que el crecimiento urbano sea más rápido que el crecimiento del empleo fabril y, como su consecuencia que puedan multiplicarse las ocupaciones en servicios urbanos que tienen una productividad muy baja.

111. Algunas de las causas de este rápido crecimiento urbano mantiene especial relación con los problemas de la mano de obra. Una de ellas es indudablemente demográfica, aunque su efecto opere y se haga sentir a través de la organización económica. La rápida disminución de la mortalidad en las zonas rurales, sin una reducción paralela de la fecundidad, ocasiona el deterioro de la relación hombre-tierra en la agricultura.

112. Este fenómeno se presenta cualquiera que sea la evolución del sistema de tenencia de tierra, aunque el problema se hace más agudo si, como observa el Dr. Gino Germani respecto de la Argentina,^{16/} existe al mismo tiempo una tendencia a concentrar las parcelas de tierra. Una reforma agraria tendría por consecuencia retardar las mencionadas repercusiones demográficas, al permitir, gracias a la acción de la familia como instrumento de seguridad económica, una mayor proporción de desocupación encubierta en la agricultura. Sin embargo, después de un primer momento en que se disfrute de una distribución más equitativa del capital y el ingreso, volverá a manifestarse la impresión de un empeoramiento de las condiciones materiales de vida.

^{16/} Véase E/CN.12/URB.9.

113. Cabría entonces sostener que en muchas zonas los niveles de vida de la población rural están decayendo en comparación con los de la población urbana tanto en términos absolutos como relativos.

114. Hay, en segundo lugar, una serie de circunstancias de índole más estrictamente económica. En las economías "agrarias" la producción artesanal rinde con frecuencia considerables ingresos, ya sea como una ocupación complementaria y estacional de la familia campesina, o como ocupación especializada. Cuando las industrias artesanales se resienten por la competencia de las manufacturas baratas, la proporción de la población que depende de la agricultura propiamente dicha puede aumentar, pese a todos los demás indicios de crecimiento económico.

115. Hay un tercer grupo de consideraciones que tiene carácter más especulativo, pero vale la pena mencionarlas. Parece ser que la impresión de "insatisfacción relativa" aumenta en muchas zonas rurales. Gran parte de la solución de continuidad histórica entre la ciudad y el campo en función de las normas materiales de vida y de los niveles de aspiración, ha sido eliminada por efecto del progreso de los transportes y de los medios de comunicación que marchan unidos a la modernización económica, incluyendo la urbanización.

116. Se ha dicho repetidas veces que las ciudades constituyen centros de evolución y de difusión cultural, aunque en realidad hay algo más y es que la ciudad ha invadido al campo en muchos aspectos decisivos. La simple conciencia de la alternativa de diferentes estilos de vida, unida muy en particular a una percepción realista del aumento de la pobreza rural, explica por sí la emigración en masa, a veces poco realista hacia los centros urbanos. Como esta migración urbana suele ser mayor que el crecimiento de las posibilidades de empleo en las fábricas, es comprensible que muchos emigrantes, si es que consiguen una ocupación, tengan que ganarse la vida en trabajos no calificados de construcción o en una variedad de servicios comerciales, personales, etc.

117. Desde la perspectiva del economista, el Dr. Rottenberg^{17/} sostiene que, cuando semejantes servicios proporcionan ingresos, cumplen al mismo

^{17/} Véase E/CN.12/URB/6

tiempo un valor social y que cabe suponer que la productividad de estas ocupaciones será mayor que la de otras alternativas, siempre que exista libertad de movimiento hacia otras ocupaciones de igual grado de preparación. Sin desconocer lo que esta tesis pueda tener de correcto, no cabe olvidar sin embargo que el autor citado, fiel en este caso a una convicción común de los economistas, postula la existencia de un "mercado perfecto del trabajo", cosa que no siempre se ofrece en la realidad. La existencia de una cantidad considerable de obreros ocupados en servicios ineficientes, redundantes o inútiles desde el punto de vista social, podría al parecer explicarse por causa de los diversos impedimentos que se oponen al conocimiento de la situación real y, en consecuencia, a la movilidad, así como por virtud de preferencias por la vida urbana no susceptibles de medición económica.

118. Como norma general de política, sería conveniente tratar de convertir a los obreros desocupados o subocupados en productores del capital social básico que se necesita.

2. Oferta de mano de obra, estabilidad y movilidad

119. Parecería que muchos antropólogos y sociólogos tienen un interés creado en exagerar las barreras que impiden la transformación social y económica, en virtud de la inderdependencia funcional de los sistemas sociales tradicionales. No es posible indicar aquí todas las dudas que suscita semejante posición, y es por el momento preferible ceñirse al tema del reclutamiento y oferta de mano de obra. Como antes se indicó, al examinar la urbanización acelerada, la cantidad en la oferta de trabajo para la industria u ocupaciones similares no constituye en realidad problema alguno. Las dificultades radican más bien en otra parte; por ejemplo, en los niveles de preparación y aspiración, en las oportunidades de ascenso personal y en la distinta profundidad y permanencia de la aceptación por los obreros de los valores institucionales urbanos.

120. Se reconoce por lo común que en América Latina existe escasez de mano de obra calificada, incluidos los empresarios, técnicos y supervisores. Es más, algunos economistas creen que un país con limitados medios educativos debería concentrarse tan sólo en la formación de técnicos y empresarios aun a costa de la educación elemental, lo cual supone la creencia de que un buen jefe de empresa es capaz de trabajar eficazmente con una mano de obra impreparada y renuente. Sin entrar a explicar sus complejas razones, podría sostenerse quizá la posición contraria, es decir, la de impulsar al máximo posible la educación elemental y la secundaria y, al mismo tiempo, traer especialistas del extranjero o enviar a los nacionales a formarse en el exterior. Vale señalar entre paréntesis que muchos países poco desarrollados - entre ellos algunos latinoamericanos - no tienen en modo alguno escasez de personal de elevada capacitación, y en cambio carecen de algunos expertos en comercialización e ingenieros.

121. Respecto a la movilidad de la mano de obra, en un informe presentado al Seminario^{18/} se ofrecen datos acerca de tres de los muchos y diversos tipos de movilidad:

a) Hay algunos indicios de que existe una movilidad ocupacional ascendente de carácter generacional con una posición en general más elevada para el nacido en la ciudad, mientras que los emigrantes más antiguos ocupan una posición intermedia y otra mucho más inferior los más recientes; lo cual coincide con el conocido fenómeno del "desplazamiento hacia arriba" de los obreros arraigados, que suele ofrecerse cuando entran nuevos emigrantes a engrosar la fuerza trabajadora urbana, y está asimismo de acuerdo con la expectativa de los nacidos en la ciudad de disfrutar de mayores ventajas tanto educativas como de otra clase.

b) La movilidad ascendente de carácter individual - es decir, en el curso de una carrera personal - es más frecuente entre los habitantes urbanos más antiguos en relación con los recién llegados.

^{18/} Véase E/CN.12/URB/10.

c) la movilidad estrictamente ocupacional, del tipo "lateral" es más frecuente entre los obreros recién llegados y no calificados. Hecho éste que está de acuerdo con el principio general de que "la variación en el traslado horizontal" es más alta en los grados no calificados y disminuye a medida que se eleva el nivel cultural y profesional. (En los niveles profesionales más altos las exigencias de preparación impiden la posibilidad de importantes cambios de ocupación.)

122. Aunque no se sabe a ciencia cierta cuál es la estabilidad de la fuerza trabajadora urbana, puede presumirse en principio que la migración rural-urbana en América Latina tenga un carácter de permanencia mayor que en grandes partes de África y Asia. No obstante, en muchos casos, el emigrante puede conservar distintas clases de vínculos con su lugar de origen, sea por la expectativa de herencia de algún terreno, por el mantenimiento de relaciones con sus parientes rurales, e incluso por el envío de remesas monetarias y la seguridad de contar en períodos de adversidad con el socorro económico de sus familiares campesinos.

123. Un problema enlazado con la anterior es el grado en que el obrero urbano haya sido capaz de asimilar e incorporar en su persona el complejo de creencias y normas que constituyen la forma de vida típica urbano-industrial. Se impone entonces averiguar hasta qué punto ese obrero se encuentra a gusto en su trabajo o si es más bien apático, si piensa que su situación es temporal (aunque se haya radicado de modo permanente) y si en definitiva ha hecho ya suyas lo que los sociólogos suelen denominar "tradiciones industriales".

124. Poco se sabe a este respecto de lo que ocurre en América Latina. Ahora bien, el hecho de que existan pocas investigaciones sobre este punto pudiera deberse a que el asunto no se ha considerado importante o quizá a que se le ha asignado una baja prelación. En todo caso la situación es de lamentar porque el tema sigue siendo de importancia capital en todas las sociedades industriales y más aún si cabe para los países que se encuentran en trance de una evolución social muy rápida.

125. Quizá un aspecto particular del problema podría servir para aclarar toda esta cuestión. En el capítulo relativo a la urbanización en América latina del Informe sobre la situación social del mundo publicado por las

Naciones Unidas se describen las condiciones de frustración y apatía de muchos migrantes a la ciudad que apenas se ganan el sustento casi al margen del mercado del trabajo.^{19/} No se sabe con seguridad si es verdad aquello de que "a cualquiera que tuviere, le será dado y tendrá más", pero la ciencia de la psicopatología ofrece pruebas evidentes de que es cierta la segunda parte del versículo: "y al que no tuviere, aun lo que tiene le será quitado".^{20/}

126. Tarde o temprano habrá que enfrentarse con la necesidad de investigar y de conocer con precisión cuál es el estado de los distintos grupos sociales y ocupacionales respecto de su sentido de la equidad, de la satisfacción y goce en el trabajo, y del grado de su asimilación de las vigencias de la sociedad industrial.

3. La descentralización

127. La Secretaría de la CEPAL y el Reverendo Padre Oscar Domínguez^{21/} han sugerido que se considere la descentralización como una medida para crear posibilidades de empleo en las zonas rurales en que hay desocupación. Con este punto se relacionan complejas consideraciones de política social, pues como indica el informe de la CEPAL, en las ciudades actuales existe ya un elevado grado de desocupación.

128. Deben hacerse aquí unos mínimos comentarios acerca de la industria descentralizada en pequeña escala. Semejante tipo de empresa fabril se encuentra en la mejor situación para explotar una mano de obra barata, evadiendo a menudo las leyes sociales y del trabajo (aunque lo mismo pueda darse en las pequeñas industrias y en las empresas urbanas grandes), y evitando las protestas que pudiera articular el asalariado a través del sindicato. Ahora bien, todo intento de evitar cambios radicales en el medio social creado por la emigración y por las nuevas formas de empleo constituye, en cualquier caso, desde la perspectiva de la continuidad en el desarrollo económico, una ventaja transitoria y muy a corto plazo.

^{19/} Op.cit., capítulo IX, pp.174.ss.

^{20/} Mateo XXV-29.

^{21/} Véanse E/CN.12/URB/19 y Documento informativo N° 2 respectivamente.

129. Es cierto históricamente que el empresario asumió todos los gastos necesarios para reunir los factores de producción, excepto los referentes al trabajo, lo cual no puede considerarse, en efecto, como equitativo. Pero la verdad es que, desde un punto de vista realista, es forzoso reconocer que otras injusticias de variada índole contribuyeron asimismo a la formación de la oferta urbana de trabajo. Es de suponer que esta oferta de mano de obra sólo pesará en la localización de ciudades e industrias fuera de los centros metropolitanos cuando el crecimiento económico encarezca la mano de obra urbana de modo considerable.

4. Relaciones obrero-patronales

130. Ninguno de los documentos presentados al Seminario trata de las relaciones entre patronos y obreros, o de las organizaciones sindicales en América Latina. En realidad sólo caben a este respecto unas cuantas consideraciones de carácter general, ya que no puede tratarse el problema en forma extensa y con abundante documentación.

131. En primer lugar, existe desde luego una radical diferencia entre los patronos y la clase obrera respecto a ingresos, educación, situación y origen social, autoridad, etc., lo cual es un fenómeno corriente en todas las regiones y países en vías de desarrollo. Mas, en el avance de ese mismo desarrollo es probable que ocurra lo que se ha dado en otras partes: la atenuación de las latentes tensiones por obra de las clases medias - la denominada "nueva" muy en especial - y por el efecto de una gran variedad de distinciones verticales y diferenciaciones laterales no sólo dentro de la organización industrial, sino de la propia clase trabajadora.

132. En segundo lugar, se sabe que los sindicatos corren una suerte muy desigual según sean los regímenes políticos imperantes, aunque ellos mismos suelen tener por su parte una orientación predominantemente política. Este punto se relaciona con la primera observación y deriva en parte en muchos casos del escaso desarrollo de organizaciones políticas locales, razón por la cual los sindicatos, así como otros grupos de

/análoga naturaleza,

análoga naturaleza, se convierten para todos los que no forman parte de la estructura de poder en el principal instrumento de participación en la vida política.

133. Por último, conviene destacar un aspecto de cierta importancia para la política social. Los sindicatos pueden ser un medio muy eficaz para canalizar las protestas que surgen de modo inevitable cuando se realiza una transformación radical de la sociedad, pues de igual manera que las asociaciones profesionales representan organizaciones a través de las cuales es posible estimular una participación positiva en las tareas de una sociedad, en más de algún caso son organizaciones capaces de constituir un enlace entre las pequeñas estructuras sociales superadas por el obrero urbano y la realidad social impersonal y anónima de la gran empresa y de la metrópolis.

V. LOS EFECTOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL

1. Supuestos metodológicos

134. El estudio del proceso de urbanización desde el punto de vista sociológico casi se viene a confundir con la sociología misma o al menos con el análisis completo de la sociedad contemporánea. Conviene, en consecuencia, limitar nuestros propósitos inmediatos. Pues lo que importa es destacar ante todo algunos de los efectos del mencionado proceso que parecen más manejables a los fines de una adecuada y previsora política social.
135. Claro es que para tales fines sería necesario poder contar con estudios pormenorizados de los fenómenos más importantes, del tipo de algunos de los aportados a este mismo Seminario. Sin embargo, como sólo representan el comienzo de una etapa de cuidadosas investigaciones, importa subrayar que ese es el camino en el que hay que perseverar en los años futuros. En ese sentido, podría sostenerse, y no sin parte de razón, que convendría evitar perderse en consideraciones demasiado generales; pero por otra parte no es menos cierto que en la fase en que se encuentran las investigaciones urbanas en América Latina parece indispensable poder contar con un esquema de hipótesis generales que guíen esa investigación de una manera uniforme.
136. Por eso no parece inadecuado en estas circunstancias acudir a la utilización de tipologías que permitan plantear los problemas de una manera precisa. Como ya se dijo en las primeras páginas de esta parte del informe estas tipologías no son una descripción o copia de la realidad, sino meros instrumentos conceptuales indispensables para su interpretación y manejo. En lo que sigue se trata de aplicar una tipología que distingue dos formas extremas de estructura social, con el fin de apresar, dentro de un continuo muy variado, los principales problemas ofrecidos por el proceso de urbanización desde el punto de vista sociológico.

2. Sociedad tradicional y sociedad industrial

137. Si se denomina sociedad "industrial" al punto final del proceso y sociedad "no industrial", o "tradicional", a su punto inicial, pueden analizarse en tres puntos los cambios que más interesan para los fines de este Seminario:

- a) En las sociedades tradicionales, el tipo de acción predominante se encuentra fijado, prescrito, para cada situación de una manera más o menos rígida. En cambio, en las sociedades industriales rige el tipo de acción que cabe denominar deliberada. La sociedad ofrece diversos criterios que deben tenerse en cuenta al realizar la elección, pero lo esencial es que la elección misma - la deliberación - está impuesta por la estructura social.
- b) La sociedad tradicional y la industrial se oponen radicalmente en su actitud respecto del cambio. La sociedad tradicional desalienta el cambio, y exalta más bien la herencia del pasado. La sociedad industrial, por el contrario, valora y estimula toda mudanza, es decir, el cambio se encuentra "institucionalizado".
- c) Una oposición pareja ocurre respecto a la especialización de las instituciones. Mientras que en las sociedades tradicionales la mayoría de las funciones se concentra en unas pocas instituciones en la sociedad industrial dominan las instituciones especializadas, cada una con una tarea limitada y específica. Lo ocurrido con la familia es a este respecto el ejemplo más conocido y expresivo.

138. Los tres puntos que se acaban de señalar - carácter electivo de la acción, institucionalización del cambio y especialización de las instituciones - implican a su vez una cadena de transformaciones de enorme importancia. Conviene analizar sumariamente cinco de ellas: a) la estructura de la personalidad; b) la comunidad local; c) la estratificación social; d) la familia y e) la organización política.

a) Estructura de la personalidad

139. A cada uno de los dos tipos de sociedad corresponde una cierta estructura de la personalidad. La personalidad tradicional es aquella

/que se

que se ajusta a la acción-hábito, al cumplimiento no deliberado de la pauta prescrita. Por el contrario, la personalidad típica de la sociedad industrial posee la capacidad necesaria para elegir, luego de una ponderación cuidadosa entre diversas alternativas.

140. Por otra parte, con una u otra terminología, los sociólogos están de acuerdo en que en la sociedad tradicional predominan las relaciones de carácter primario, mientras que en la industrial prevalecen las de carácter secundario. En este sentido, tanto la ciudad como la sociedad industrial han sido descritas como encarnaciones representativas de "sistemas secundarios".

b) Comunidad local

141. Por su parte, la comunidad local suele perder importancia, al menos en ciertas fases del proceso. En su lugar se impone la nación, a la que se transfieren las lealtades que absorbía la primera.

c) Estratificación social

142. La estratificación social experimenta también cambios fundamentales. En primer lugar, el principio de la ascripción tiende a ser reemplazado por el del mérito. De la sociedad estamental o de castas se pasa a la sociedad de clases. La igualdad de oportunidad - por lo menos en teoría - es un requisito para lograr la distribución óptima de la población en las diferentes actividades especializadas. Y la división del trabajo obedece ahora al principio electivo de la racionalidad instrumental. Sin embargo, dicha igualdad de oportunidades se ve más o menos restringida en la práctica por otros factores, en particular por la permanencia de un sector de la estructura - la familia -, que sigue rigiéndose de acuerdo con los principios tradicionales.

143. Entre la proclamada igualdad de oportunidades y la posibilidad efectiva de ascenso quizá existe un hiatus, pero siempre tendrá que darse una cierta posibilidad de libre circulación de los individuos con el fin de permitir su mejor encaje dentro del sistema especializado de tareas.

144. Esta es, en pocas palabras, la transformación que da lugar a la estratificación dominante en las sociedades industriales. Aparecen nuevos estratos: se transforma la clase alta, que de la tradicional aristocracia pasa a ser la moderna burguesía; surge un nuevo sector en creciente expansión:

las clases medias, que llegan a ocupar una posición de singular importancia en la estructura industrial; y se transforman las clases inferiores, al surgir el obrero urbano, que reemplaza a los antiguos artesanos y a la vez a los campesinos. La creciente importancia de las ciudades reduce cada vez más a los grupos rurales, que en proporción considerable pasan a engrosar las filas de las clases urbanas. El cambio de estructura implica en sí mismo un acentuado grado de movilidad social, pues el crecimiento de las capas medias y el desplazamiento rural-urbano, supone un considerable grado de ascenso social. Y esta movilidad estructural se agrega a la movilidad propia de una sociedad de clases abiertas.

145. Estos cambios en la estratificación se vinculan de manera directa con los cambios de la estructura económica: el predominio de la industria y de los servicios a expensas del sector llamado primario - producción agropecuaria principalmente - significa la formación de las nuevas clases altas, medias y populares.

d) Familia

146. La familia se modifica profundamente. En la sociedad tradicional predominan tipos de familia extensa, en que pueden convivir varias generaciones; la familia cumple numerosas funciones; es estable; el grupo de parentesco más amplio tiene mucha importancia como mecanismo de control social, de cooperación, de relaciones comunitarias; las relaciones familiares internas tienden a ser autoritarias; las jerarquías generacionales están claramente respetadas.

147. En la sociedad industrial la familia se reduce y aparece la familia nuclear aislada. Cada unidad familiar comprende tan sólo a esposos e hijos; el parentesco externo a ese núcleo familiar pierde importancia, aunque mantenga todavía alguna significación. La mayoría de las funciones desempeñadas por la familia pasan a otras instituciones. La existencia familiar es apenas una parcela de la vida de cada uno de sus miembros, que tienen la posibilidad de moverse libremente y escoger los sectores de sus varios intereses y actividades. Esta libertad se manifiesta también con respecto a los hijos y a la mujer. Las relaciones internas se tornan más igualitarias y la estabilidad familiar no depende ya del nexo de relaciones institucionalizadas de la familia extensa y de la comunidad local,

de la convergencia de funciones económicas, religiosas, educacionales y asistenciales, sino de manera cada vez más exclusiva de la compatibilidad de las personalidades, de las relaciones afectivas internas, de la capacidad de cada núcleo familiar de funcionar como grupo de intimidad destinado a la expresión difusa, no reprimida, de la personalidad total. Sin ese ámbito familiar, en un ambiente dominado por relaciones impersonales secundarias, esa personalidad no encontraría modo de formarse y expresarse. Pero es evidente que estas nuevas clases de vínculos son menos estables que en el tipo tradicional.

e) Organización política

148. Cambios no menos fundamentales se dan en el campo de la organización política y en su funcionamiento. Históricamente, la sociedad industrial se presentó vinculada a una determinada forma política: la democracia liberal. Esto parece hoy sujeto por algunos a una revisión. Sin embargo, cualquiera que sea el tipo de estructura política, la sociedad industrial parece exigir un grado más amplio de participación política en sectores cada vez más extensos de su población.

3. Características de la transición

149. Conviene examinar ahora, en forma naturalmente sumaria, algunas de las características generales del proceso más o menos dilatado de transición. Su nota esencial es, desde luego, que no se produce de modo uniforme y paralelo, sino al contrario, de manera asincrónica. Existen así diferentes ritmos y velocidades en los distintos países, en las varias zonas de un mismo país, entre los diversos grupos sociales y entre los diversos sectores de la estructura social.

150. Las ciudades desempeñaron y siguen desempeñando un papel decisivo en el proceso analizado, de manera que actualmente cultura urbana y sociedad industrial casi pueden considerarse sinónimos. Sin embargo, la forma que semejante cambio adoptó en los países iniciadores del proceso no tienen necesariamente que repetirse de un modo idéntico en los demás. Al contrario, es evidente que el simple hecho de la coexistencia de países en distintos grados de desarrollo ejerce sobre los rezagados una influencia determinante, que modifica los elementos de la situación originaria.

151. Del hecho de que la transición se produzca en esa forma desigual, asincrónica, resultan varias consecuencias. En primer lugar sucede que en un mismo momento no sólo coexisten países en distinto grado de desarrollo, sino que dentro de un mismo país existen zonas más próximas al tipo de civilización industrial junto a otras más cercanas al tipo tradicional. Ello es valedero asimismo para las ciudades, pues aunque la estructura urbana - cualquiera que sea su tipo - encierra elementos que la acerca al tipo de la sociedad industrial - o facilitan al menos su adquisición - en un mismo momento algunas ciudades lo encarnan plenamente, mientras que otras siguen todavía próximas al tipo tradicional. En los países más avanzados las mismas zonas rurales adquieren los caracteres de la sociedad industrial, de suerte que en cierto punto del desarrollo tienden a desaparecer en todos los órdenes las diferencias urbano-rurales. Por las mismas razones, existen zonas rurales en diferentes fases de desarrollo, y por ello deben tenerse presente a menudo todas esas diferencias, sobre todo en los problemas relacionados con las migraciones.

152. En segundo lugar, si las instituciones no se transforman con la misma velocidad - y a veces en la misma dirección -, en un mismo lugar y en determinado instante existirán diversas instituciones más o menos cercanas a los tipos tradicional e industrial. Es posible que la estructura técnico-económica se haya transformado en la dirección requerida por el tipo industrial, mientras que otras esferas se encuentran rezagadas. O al contrario. En todo caso estas asincronías pueden encontrarse en diferentes partes de la estructura social.

153. Por otro lado, las mismas asincronías pueden percibirse como conflictos entre determinados aspectos de la estructura socio-cultural y la estructura de la personalidad. Una y otra habrían de corresponderse entre sí, lo que sólo ocurre en el caso de su sincronización. Una estructura técnico-económica de tipo industrial requiere motivaciones adecuadas. Por lo tanto, no puede funcionar con las que son peculiares de la sociedad tradicional. Impuestos por las transformaciones en el sector ocupacional, los cambios en la estructura familiar pueden no estar acompañados de los cambios necesarios en las actitudes, motivaciones y sentimientos de los individuos afectados. O bien las actitudes pueden haber evolucionado en el sentido requerido por la sociedad industrial, pero haber estancamiento en los aparatos técnico-económico, educacional, político, etc. Los niveles de aspiración, las actitudes hacia el consumo, el estilo de vida, etc., pueden aproximarse al tipo industrial, mientras que la producción permanece en una fase de escaso o insuficiente desarrollo.

154. Estas mismas asincronías pueden manifestarse como un desarrollo desigual de los diferentes grupos sociales. La transformación suele empezar en determinados sectores de las élites urbanas, y propagarse luego en dirección descendente hacia las diferentes capas de la población de la ciudad; desde las más elevadas hasta las más bajas. También podría descubrirse una cierta secuencia entre las ciudades: las ciudades mayores, las capitales de estado, los centros del comercio internacional suelen preceder a todas las demás ciudades.

/155. Por último,

155. Por último, hay circunstancias históricas peculiares de cada nación que explican el desarrollo temprano o más veloz de ciertas zonas rurales o de determinadas ciudades. Por todo lo cual en un determinado país pueden ofrecerse grupos situados en diferentes etapas del proceso de transición. Se observará así en las grandes ciudades de América Latina que coexisten en un mismo instante clases medias y ciertos grupos de las clases altas en un grado comparativo de elevado desarrollo desde el punto de vista de la sociedad industrial: su tipo de familia, su actividad económica, sus formas de consumo, sus aspiraciones y actitudes ideológicas encarnarán - o estarán muy próximas a encarnarlas - las características de ese tipo de sociedad. En un grado inferior se encontrarán las clases populares nativas de la metrópoli, y por fin, en un grado todavía menor de adecuación a la estructura industrial, se hallarán aquellos grupos de la clase popular que han inmigrado recientemente de zonas menos desarrolladas. Más allá de la ciudad metropolitana se encontrarán otras ciudades en diferentes fases de desarrollo, en las que también se repite la misma secuencia interna entre sus distintas clases, y, por último, los habitantes de las zonas propiamente rurales - asimismo según la zona - en diferentes grados de adquisición de los rasgos de la sociedad industrial.

156. Cuando se tratan los problemas de la urbanización, se suele hacer referencia de manera casi exclusiva a los grupos de inmigrantes a la gran ciudad, originarios de zonas rurales poco desarrolladas. En efecto, estos grupos ofrecen en forma notoria el contraste entre los dos tipos de sociedad, y ponen de manifiesto en forma dramática los traumas de la transición de uno a otro tipo. Pero si el fenómeno se observa desde una perspectiva más amplia, el caso de los inmigrantes rurales a zonas urbanas no es más que un aspecto particular, aunque de suma gravedad, de este gran proceso de transición de un tipo de civilización a otro muy distinto. Ninguno de los problemas del caso particular podrán entenderse en forma adecuada si no se colocan dentro del marco más amplio, todas sus dificultades de adaptación, tensiones, contrastes y conflictos pueden reducirse a ciertas proposiciones generales aplicables al proceso de transición general.

4. Principales problemas

157. Los problemas planteados en los países contemporáneos por la formación de la sociedad industrial pueden clasificarse en las siguientes categorías:

a) Problemas derivados de las tensiones y contrastes inherentes a la estructura de la sociedad industrial como tal; por ejemplo, la posible coexistencia de requerimientos funcionales contradictorios.

b) Oposición de actitudes de los diferentes grupos sociales respecto a la aceptación o rechazo de la transformación de un tipo a otro de sociedad. Algunos grupos pueden aceptar, desear o promover el cambio hacia la sociedad industrial con todas sus consecuencias; mientras que otros pueden rechazarlo en forma no menos total, y muchos pueden aceptar ciertos aspectos y rechazar otros. Estos contrastes, debidos en parte a la diferente posición de los distintos grupos en la estructura social, y variables según sea la etapa en que se encuentre cada sociedad, se traducen en conflictos ideológicos que ocupan buena parte de la escena política de los países en desarrollo reciente y rápido. Además de los conocidos conflictos relativos al tipo de organización económica, merece destacarse esta otra forma: algunos grupos están dispuestos a aceptar y promover incluso el cambio en lo que afecta al aparato técnico-económico - la persecución de un considerable nivel de industrialización -, pero se oponen en cambio a que las formas de acción deliberada, el predominio de las actitudes racionales, y el acceso a todas las posiciones se apliquen a otros sectores de la sociedad, en particular al sistema de estratificación, a las instituciones familiares y a la organización política. Desde una perspectiva científica, no parece fácil declarar esta solución como compatible con los requerimientos funcionales de la sociedad industrial. De todos modos, es evidente que ha de tropezar con resistencias en aquellos que están dispuestos a aceptar con todas sus consecuencias el proceso de racionalización, y aunque entre ellos no deje de haber diferencias respecto al modo de percibir las y actualizarlas.

/c) Problemas

c) Problemas derivados de las circunstancias propias de la transición y que se confunden fácilmente con los indicados en primer lugar. Las divergentes interpretaciones acerca del carácter de la transición o de la naturaleza de los problemas proviene a menudo de las opuestas concepciones ideológicas. La mayoría de los problemas derivados de la transición - si es que no todos - pueden interpretarse como consecuencias o efectos de los desajustes provocados por el carácter desigual o asincrónico del desarrollo.

158. Todos los conflictos mencionados hasta ahora pueden clasificarse brevemente en unos cuantos puntos:

a) Las estructuras tradicionales se dislocan sin ser reemplazadas por las nuevas estructuras propias de la sociedad industrial o compatibles con ésta. Este fenómeno de desorganización social puede darse en zonas rurales no menos que en zonas urbanas y manifestarse además en varios sectores de la estructura social. Este tipo de problemas se ofrece sobre todo con respecto a la familia, a la comunidad local, a la situación de la juventud y comprende una buena parte de los conflictos de orden político;

b) Se producen conflictos entre diversos sectores de la estructura social que resulten incompatibles entre sí, colocando al individuo frente a contradicciones y requerimientos opuestos, sin posible solución. Este tipo de conflicto puede surgir de la coexistencia de actitudes, normas y valores pertenecientes a diferentes etapas del desarrollo, y en algunos casos también a tensiones inherentes a la sociedad industrial misma o a las formas particulares que adopta en cada uno de ellos.

c) El cambio ocurre de una manera tan rápida que no pueden funcionar los mecanismos usuales de adaptación sea en virtud del reemplazo de generaciones sucesivas o por adaptación dentro de una misma generación. Los problemas de la migración rural en masa se incluyen en esta tercera categoría, pues se trata de grandes núcleos de población que se enfrentan de manera más o menos repentina con formas de pensar y actuar a las que no corresponde su tipo de personalidad.

159. El desajuste se manifiesta en las tres categorías al nivel del individuo como falta de normas, como anomia. Las personas actúan siempre en función de una serie de esquemas de referencia, que los guían en su actividad, en sus maneras de sentir y de pensar. Puede tratarse de las normas más rígidas de la sociedad tradicional, o bien de los criterios más elásticos de elección que son típicos de la sociedad industrial. En todo caso el individuo debe poseer los adecuados resortes internos; la aplicación de soluciones prescritas o el manejo de diversos criterios de elección; pero en las situaciones de transición sucede que se encuentran desprovistos de uno u otro de esos mecanismos.

160. En los casos comprendidos en las tres categorías reseñadas se ofrece una inadecuación de los esquemas internos frente a los requerimientos de la situación objetiva. Esta puede exigir decisiones racionales, que no puede dar el individuo con personalidad tradicional. Por lo tanto, se pueden plantear dilemas insolubles. También puede ocurrir que, a consecuencia de la desorganización social, la familia fracase en su fin de conseguir una adecuada formación de la personalidad de los jóvenes, que sin las normas necesarias se encuentran expuestos a toda suerte de desviaciones.

161. Muchos de los problemas sociales de la urbanización surgen de situaciones de anomia: varias formas de comportamiento anormal - delincuencia, alcoholismo, suicidio, enfermedades mentales - constituyen una respuesta al desajuste entre la personalidad y los requerimientos de la situación, o son su directa consecuencia.

162. Los problemas creados por las migraciones urbanas rápidas y en masa, así como otros aspectos de la transición hacia el tipo de sociedad industrial tal como ahora se lleva a cabo en América Latina pueden y deben realizarse con la ayuda de los esquemas teóricos antes formulados, incluso ciertos fenómenos de orden político e ideológico. En efecto, mucho de lo que se observa en este campo puede interpretarse como el resultado de un rápido proceso de transición.

163. Los países de América Latina se rigen por un sistema democrático. Esto significa que tienden a asegurar una participación política adecuada a todos los ciudadanos. Debido a la desigualdad del desarrollo y a otras

/causas, grandes

causas, grandes capas de la población quedaron excluidas de dicha participación. De esta suerte, la etapa de la democracia limitada, restringida a las clases altas y medias, precedió a la participación total, incluso desde el punto de vista de la ley, con la tardía implantación del sufragio universal. Pero en los países latinoamericanos, por efecto de los cambios en la estructura de las clases sociales que ocasionaron la industrialización y las grandes migraciones urbanas, se ha hecho cada vez más agudo el problema de la integración de estas masas, planteando la necesidad de los canales institucionales adecuados. En las repúblicas en que el desarrollo comenzó el pasado siglo, esas estructuras se fueron formando lentamente, y la incorporación pudo ocurrir de manera menos explosiva, aunque nunca sin conflictos. Pero en la mayoría de los países latinoamericanos esta estructura no tuvo tiempo de constituirse.

164. La situación se torna ahora más tensa por el hecho de que en la actualidad el nivel de aspiración de las clases populares se ajusta a los criterios fijados en los países ya desarrollados, cosa que no ocurrió en las fases correspondientes en los primeros países industriales. El problema se ve agravado por los conflictos ideológicos entre los grupos que difieren en su actitud respecto a la orientación y meta que debe imprimirse al desarrollo. Parece pues evidente la correlación entre urbanización rápida y agudas tensiones políticas.

5. Resultados de la Investigación Empírica

165. El esquema de interpretación que antecede se basa sin duda alguna, y como es natural, en los estudios efectuados principalmente en los Estados Unidos y en Europa occidental en un ambiente económico, social y político distinto del de América Latina. Los miembros del Seminario reconocieron por eso la necesidad de investigaciones empíricas adicionales, en particular de estudios comparativos y de carácter intercultural, que proporcionaran un marco más ceñido dentro de América Latina para entender el efecto de la urbanización en el orden social así como sobre el pensamiento y la conducta humanos. Al mismo tiempo, se hizo notar que muchos de los problemas asociados con la vida urbana no son resultado de la urbanización como tal, o del medio urbano, sino manifestaciones de cambios más profundos y radicales que afectan al mundo entero.

166. Sin embargo, el Seminario estuvo en condiciones de considerar diversos estudios sobre problemas específicos de urbanización o áreas urbanas industriales (informes sobre Buenos Aires, São Paulo, Lima, Río de Janeiro, Montevideo, Esmeraldas, Cochabamba y la Ciudad de México).

167. Del conjunto de esos estudios se desprenden las siguientes observaciones:

a) Muchos de los problemas sociales en América Latina se relacionan con la gran inmigración de población desde las áreas rurales.

b) Las razones fundamentales para la emigración de las áreas rurales son de orden económico y social. En el aspecto económico, las emigraciones de las áreas rurales a los centros urbanos reflejan el desequilibrio de las economías rural y urbana en América Latina. Los emigrantes sufren la presión determinada por la situación crítica de la pobreza y por la falta de oportunidades en el medio rural, que se agrava aún más por el aumento excesivo de la población rural. En el aspecto social son factores importantes en la migración las que pudieran denominarse "razones familiares", que reflejan la carga creada por la familia en el área rural empobrecida y la atracción de la ciudad. Estas generalizaciones se comprueban directamente en dos de los trabajos de campo auspiciados por la UNESCO. El estudio de un sector de la clase trabajadora en Buenos Aires realizado por Germani, muestra que las razones principales de los migrantes recientes para su marcha a la ciudad

/fueron "falta

fueron "falta de trabajo" (80 por ciento), "deseo de mejorar" (10 por ciento) y "gran pobreza" (6 por ciento). En su estudio de Lima, Matos Mar encontró que el 61 por ciento de los inmigrantes venían por razones "económicas" y el 23 por ciento por razones "sociales". Es significativo señalar que este último estudio puso de manifiesto que la razón más importante para la migración a Lima no fue el deseo de mejorar las condiciones sanitarias o de vivienda sino el afán de obtener una mejor educación.

c) Los mayores problemas sociales de las áreas urbanas en América Latina se registran tal vez en las llamadas "poblaciones callampas", de gran profusión y de considerable tamaño. El carácter agudo del problema de la vivienda en las ciudades latinoamericanas se hace en ellas dramático y revelan algunas de las peores consecuencias físicas y sociales de la pobreza y del bajo nivel de vida de las capas populares.

d) Los moradores de las "poblaciones callampas" han tomado a menudo la iniciativa de organizarse para mejorar sus condiciones de vida y para administrar sus asuntos locales, llegando en ocasiones a constituir verdaderas agrupaciones políticas.

e) Los problemas higiénicos y de nutrición abundan en las ciudades y ofrecen un carácter particularmente crítico entre los inmigrantes.

En este sentido, las tensiones y los sentimientos de inseguridad provocados por la vida urbana pueden alcanzar especial significación. Algunas de las investigaciones presentadas al Seminario exploraron precisamente ciertos problemas psicológicos y de higiene mental relacionados con la vida urbana, por ejemplo, el trabajo de Rotondo, basado en análisis de casos en el Perú, y el estudio de Martucelli sobre las características de la personalidad en relación con la movilidad social en São Paulo. De esos informes se desprende que el ambiente urbano crea una cierta "angustia", que en pequeña escala no dejaría de ser favorable, en la medida en que estimula a una adaptación afortunada a la vida urbana; pero las tensiones que produce una "angustia" excesiva pueden provocar fenómenos de desorganización social y personal. Los fenómenos registrados en el Perú se asemejan mucho, en algunos puntos, a los que se encontraron en Suecia, en particular en lo que toca al alcoholismo.

/f) Ese tipo

f) Ese tipo de problemas de desorganización social - delincuencia, criminalidad, prostitución, enfermedades mentales, alcoholismo, etc. - se ha hecho patente en forma desproporcionada entre los inmigrantes que trataban de adaptarse al medio urbano. Según Germani, en Buenos Aires, la desorganización social entre los inmigrantes recientes fue mayor que entre los inmigrantes anteriores o entre los naturales de la ciudad. Más de una quinta parte de las familias de inmigrantes recientes, alrededor de una séptima parte de los inmigrantes anteriores y sólo un 3 por ciento de los naturales de la ciudad mostraron síntomas de desorganización social o personal por motivos de prostitución, alcoholismo, delincuencia y otro tipo de problemas juveniles. Matos Mar pone de relieve serios conflictos "reflejados en desadaptación mental, social y económica" entre los inmigrantes rurales en Lima. El trabajo de campo que realizó la División Técnica de la Junta Nacional Ecuatoriana de Planificación y Coordinación Económica describe las formas de criminalidad y desadaptación social en Esmeraldas. El delito es más frecuente entre los "agricultores" y los "trabajadores agrícolas" que emigran a la ciudad, y sus características son la pobreza, la relativa juventud (21 a 30 años) y el bajo nivel educativo y cultural.

g) Los servicios de bienestar social y de salubridad son inadecuados para hacer frente a las necesidades de la población, y muy en particular a las de los inmigrantes recién llegados.

h) Los consumidores suelen necesitar protección, y la encuentran cada vez más en las cooperativas así como en las medidas reguladoras adoptadas por los gobiernos. Las cooperativas han sido fomentadas y algunas veces creadas por organismos públicos y por empresas comerciales e industriales (por ejemplo, en la Argentina, Colombia y el Uruguay). Es manifiesta la tendencia de las cooperativas a federarse y es de esperar que adquieran cada vez mayor importancia en América Latina. En ese sentido debieran estimularse y sostenerse.

i) La asimilación de los inmigrantes por las ciudades ha sido de carácter diverso en los países latinoamericanos. Las grandes oportunidades económicas aceleraron el proceso de asimilación en algunas de ellas (São Paulo); en cambio, en otras (Caracas, por ejemplo) los grupos de inmigrantes tienden a

/mantenerse como

mantenerse como un núcleo no asimilado o incluso a regresar a su país de origen.

j) Por lo general el inmigrante es analfabeto y no posee el tipo de capacidad de trabajo exigido en el medio urbano. Por ello es en extremo importante que pueda disponerse de los instrumentos necesarios para el logro de su capacitación educativa y vocacional.

k) El trabajo del inmigrante está sujeto a una gran movilidad y a muchos cambios, siendo escasa su productividad. A esta situación se une la relativa individualización de su trabajo. El trabajador inmigrante no se identifica fácilmente con la estructura industrial, no sólo por la ruptura de la comunidad rural y de las sanciones que en ella controlaban su conducta, sino por la ausencia de una acción colectiva en materias de trabajo que allí solía predominar. Por otra parte, el inmigrante en las ciudades sólo se interesa a veces en su trabajo urbano como medio de acumular ahorros para retornar a su lugar de origen.

l) En las ciudades latinoamericanas, y especialmente entre los inmigrantes, escasean los obreros especializados y los empresarios. Existen datos suficientes para afirmar que hay cierta movilidad vertical entre los trabajadores con larga residencia en la ciudad o de segunda generación o generaciones subsiguientes de residencia urbana.

m) Los sindicatos obreros tienden a ser instrumentos de protesta política más que defensores de las necesidades específicas del trabajador urbano. Los inmigrantes suelen tener escasa conexión con los sindicatos. Algunas organizaciones sindicales sirven de nexo entre las pequeñas estructuras sociales dejadas atrás por los emigrantes rurales y la realidad social anónima e impersonal de la fábrica y del medio general urbano.

n) La familia, a pesar de estar sujeta a grandes presiones en el medio urbano - especialmente entre los inmigrantes - sigue desempeñando por lo común funciones esenciales para sus miembros y continúa siendo una fuerza modeladora importante en el comportamiento personal. Como afirma Oscar Lewis en las conclusiones de su estudio La cultura de la vecindad en la ciudad de México,^{22/} "los lazos de la familia extensa son fuertes, muy en particular en tiempos de emergencia".

^{22/} Véase el Documento Informativo N° 1.

/o) En algunas

o) En algunas situaciones el medio urbano promueve la organización y mantenimiento de la familia, sobre todo en el caso de la población indígena, pues sólo después de su migración a la ciudad tiene que adaptarse a los modelos dominantes de la estructura conyugal y familiar.

p) La conducta de muchos de los que habitan en la ciudad, tanto residentes antiguos como inmigrantes recientes, se caracteriza por encontrarse orientada más por las estructuras "tradicionales" que por las "industriales" o "urbanas". La descripción hecha por Lewis de los residentes de la "vecindad" en México D.F. sugiere el hecho de la persistencia de un "campesinado urbano" y muestra cómo la vecindad actúa como un "parachoques" en relación con los migrantes rurales gracias a la semejanza de su medio cultural con el de las regiones rurales. Las estructuras de tipo ideal en la literatura sociológica no siempre pueden aplicarse a las situaciones urbanas de las regiones poco desarrolladas, de igual manera que pueden no coincidir con la realidad en las regiones desarrolladas.

VI. PROBLEMAS DE PLANEAMIENTO FISICO

168. El deterioro del medio urbano es una de las consecuencias más visibles del rápido ritmo de urbanización que se advierte en América Latina: poblaciones callampas y tugurios, excesiva densidad demográfica, uso incontralado de la tierra; servicios urbanos inadecuados: vivienda, agua, alcantarillado y otros servicios públicos y de transporte; pobreza de medios educativos y de recreo, así como de centros comunales; servicios de bienestar y salubridad en extremo deficientes y hasta servicios comerciales y de abastecimiento ineficaces. En resumen, la rápida urbanización latinoamericana va unida a un medio urbano incompleto e imperfecto, poco favorable para una vida urbana decente y que ocasiona graves molestias a grandes proporciones de la población. Se estima que en las ciudades latinoamericanas hay alrededor de 4.5 millones de familias que residen en poblaciones callampas y tugurios y que algunos millones de personas más viven en situación todavía muy lejana de lo que podrían considerarse condiciones urbanas ideales.

169. Los urbanistas en América Latina están de acuerdo en que el mejoramiento del medio urbano requiere mucho más que la pura planeación física. La planificación de una ciudad no puede limitarse a la simple estructura de las áreas urbanas, sino que comprende además la necesidad de restaurar y organizar el medio urbano como un lugar agradable en que vivir y trabajar. Todavía más, el urbanista latinoamericano sostiene y reconoce que la planificación ha de tener un carácter integral, o sea, que debe hacer frente a la necesidad de coordinar la planificación física con la económica, social y administrativa. En este sentido, el Seminario tuvo a su disposición informes excelentes sobre la función planificadora, sus dificultades y los progresos alcanzados en relación con algunas ciudades como Esmeraldas (División Técnica de la Junta Nacional Ecuatoriana de Planificación y Coordinación Económica), San José (Sakari Sariola) y Cochabamba (Ricardo Anaya).

170. Quizás el problema principal -- y sin duda el más evidente -- del medio urbano en América Latina sea el relacionado con la vivienda y el medio físico. La imposibilidad en que se encuentran muchas familias de escasos recursos para obtener viviendas con las comodidades adecuadas -- sobre todo servicios de agua y alcantarillado -- es uno de los problemas de más aguda

/urgencia a

urgencia a que hace frente el urbanista. Buena parte de su solución está indudablemente vinculada con la posibilidad de lograr un aumento del ingreso de los grupos de bajos recursos, y ello a su vez depende del incremento de la producción total y por habitante. Sin embargo, aunque a los actuales niveles de ingreso nacional y familiar sea difícil el mejoramiento de la vivienda, es indispensable que el urbanista afronte el problema.

171. En la mayoría de los países de América Latina los gobiernos han iniciado programas de vivienda. Sin embargo, debe hacerse notar que esas viviendas benefician en su mayor parte a familias de moderados recursos, que estuvieron en condiciones de contribuir al costo de su construcción. La política habitacional en América Latina no ha resuelto todavía el problema de las familias de más bajos recursos, o sea de los residentes en poblaciones callampas y tugurios. Por otra parte, tanto en América Latina como en los Estados Unidos, la selección de los residentes en las viviendas construidas por el sector público ofrece a menudo el difícil dilema de satisfacer por un lado las necesidades de las familias de más escasos recursos, o de crear comunidades razonablemente equilibradas y estables. Esta política presenta asimismo otros graves problemas de fondo, y entre ellos el de saber en qué medida las construcciones estimulan las nuevas inmigraciones de las zonas rurales.

172. Se han hecho ciertos progresos en relación con las poblaciones callampas. Por ejemplo, en Colombia, aunque con grandes dificultades, se proporcionó nuevo alojamiento para toda la población de un tugurio de Barranquilla. A pesar de que sólo el 20 por ciento de esa población se cambió a las nuevas casas que se le habían destinado, es evidente que se había logrado bastante. En Lima se hicieron interesantes experiencias para suministrar viviendas con ciertos requisitos mínimos de decencia. Se consideró la posibilidad de suministrar agua e incluso alcantarillado para crear un medio en que las familias de bajos recursos pudieran construir sus propias casas, pero bajo cierta vigilancia y siempre que reunieran unas determinadas condiciones mínimas. Esas viviendas, rudimentarias pero decentes, podrían mejorarse más adelante. En general de los datos que

se dispone sobre muchas ciudades parece desprenderse que los pobladores de tugurios tienen considerable iniciativa y que, con la orientación y guía debidas podrían desplegar actividades destinadas al desarrollo de la comunidad en beneficio propio, con lo cual las viviendas y el medio ambiente se mejorarían en forma notable.

173. Otro gran problema que enfrentan los urbanistas es el uso incontralado de la tierra y la especulación. La rápida urbanización ha producido un crecimiento expansivo en las afueras de las ciudades, en su mayor parte incontralado. Se han ocupado terrenos baldíos, a menudo inadecuados para el uso urbano; se han ubicado industrias en los límites de la ciudad para evadir impuestos y reglamentos, estimulando así el desarrollo de las poblaciones callampas, y algunos especuladores acaparan la tierra en previsión de las grandes utilidades que pueden obtenerse con el futuro crecimiento de la ciudad o simplemente para conseguir rápidas ganancias mediante la venta de terrenos con fines residenciales, aunque todavía no estén preparados para ese uso. La propiedad de terrenos con fines especulativos obliga muchas veces a ubicar los proyectos públicos y privados de viviendas a distancias relativamente grandes del centro de las ciudades, con efectos desastrosos sobre los ya sobrecargados e inadecuados servicios de transporte y con la consecuencia de ocupar innecesariamente unos terrenos que podrían emplearse de otra manera en cultivos, campos de recreo, etc. Las medidas frente al uso incontralado y dañino de la tierra son conocidas: planificación a largo plazo, parcelación, tributaciones y diversos tipos de reglamentación. Sin embargo, los urbanistas latinoamericanos se ven muchas veces en la imposibilidad de encarar los problemas del uso de la tierra por la limitación de la competencia y atribuciones de las autoridades locales.

174. El urbanista tiene también ante sí otros problemas, como por ejemplo el de tipo general que representa facilitar la infraestructura adecuada para la vida y el desarrollo urbanos. Pero al igual que los planificadores económicos, sociales y administrativos, se encuentra seriamente limitado por el nivel de la economía nacional y por la difícil elección entre la inversión "social" y la "productiva". Las grandes

/necesidades sociales

necesidades sociales de las ciudades - saneamiento ambiental, comprendida la lucha contra la contaminación del agua y el aire; los servicios urbanos, incluidas las viviendas mismas que permitan una vida decente, y las facilidades educativas, culturales, de bienestar, higiénicas y recreativas - se contraponen muchas veces a aquellas exigencias que redundan en un aumento del producto global y por habitante: energía, transportes, instalaciones, agua, caminos, puentes, etc. de uso industrial y comercial.

175. El urbanista se encuentra en América Latina con serios obstáculos para el desempeño de sus funciones: bajos niveles de ingreso, rápido aumento de la población, mal concebidos criterios sobre vivienda y devaluación monetaria frente a rígidos controles de alquiler. Es indudable que se trata de problemas que afectan a la nación entera y que el urbanista no puede dominar por sí solo. En la consecución de metas urbanas locales, en la coordinación de la planificación económica, social, administrativa y física requerida por los gobiernos centrales, regionales y locales por medio de los planes adecuados que interesan tanto al sector privado como al sector público en sus diferentes niveles, el urbanista se enfrenta a situaciones muy diversas que pueden comprender:

- a) Problemas de pequeños centros urbanos
 - i) relativamente aislados, como Esmeraldas, y
 - ii) dentro de un área metropolitana, como Alajuelita;
- b) Problemas de áreas metropolitanas
 - i) con centralización de actividades, como en las capitales y en las grandes ciudades, y
 - ii) derivados de la descentralización de las actividades y del mejor equilibrio en la distribución de la población, como en Brasilia y en algunas ciudades industriales;
- c) Problemas relativos al establecimiento de prioridades en programas de planificación para realizar una inversión racional y efectiva de los fondos públicos.

176. El urbanista debe conocer el tamaño de la población que atiende, ha de tener en cuenta el nivel de vida que sería apetecible alcanzar y ha de procurar un equilibrio entre la centralización y la descentralización de las actividades requeridas. El urbanista desea satisfacer

/las necesidades

las necesidades sociales y trabaja muy en particular con factores que influyen en la organización social, como son el uso de la tierra, la circulación y la estructura física de las ciudades.

177. La Organización de Estados Americanos, a través de su Programa de Planificación, Vivienda y Construcción del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Unión Panamericana, que estimula el desarrollo del personal planificador y le ayuda a obtener una base profesional sólida para las tareas urbanizadoras, ha establecido en Bogotá (desde el 1° de enero de 1959) el Centro Interamericano de Vivienda y Planificación y ha iniciado la creación de Institutos Regionales de Planificación de Ciudades mediante los cuales podrá obtenerse la asistencia técnica necesaria para los cursos de planificación regional en las instituciones de enseñanza superior. De esta suerte se destaca la importancia de tres objetivos: a) la investigación, merced a la cual se estudiarán las zonas urbanas dentro de su función económica y del medio social general; b) la capacitación profesional, que persigue aumentar el número y la calidad del personal planificador, y c) la orientación cívica, necesaria para ofrecer y poner en marcha la asistencia técnica requerida.

/VII. CUESTIONES

VII. CUESTIONES ADMINISTRATIVAS

1. Programas y medidas frente a la urbanización acelerada

178. Los problemas que plantea la urbanización, y especialmente la adaptación de los migrantes rurales a la vida ciudadana requieren para su solución una serie de medidas y programas de servicio social difíciles de ejecutar y coordinar, por las dificultades de orden técnico, material y administrativo que los mismos implican.

179. Toda política de creación o desarrollo de los servicios destinados a mitigar los problemas resultantes de una rápida urbanización, deberá por lo tanto tener en cuenta criterios de carácter general acerca del proceso mismo de urbanización cuyo desconocimiento o falta de observancia podría conducir a resultados contraproducentes, o incluso a perjudicar el desarrollo económico del país.

180. Por ejemplo, se reconoce hoy que el desarrollo rural, descuidado en el pasado puede ejercer un influjo decisivo en el proceso de urbanización, al mismo tiempo que es una condición indispensable para el desarrollo general del país. En estas condiciones las medidas de índole social tomadas en relación con las ciudades, deben complementarse con aquellas adoptadas en el medio rural. En muchos países económicamente subdesarrollados se ha visto que ciertas medidas destinadas a elevar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos de la población urbana tienden a aumentar el poder de atracción de las ciudades y por lo tanto a estimular el ritmo de migración desde el campo a las zonas urbanas, a menos que se cuide al mismo tiempo de mejorar las condiciones de vida y la productividad de la zona rural. Por este motivo, las medidas de desarrollo rural específicamente destinadas a contener el éxodo desde el campo se han concentrado en la creación de nuevas fuentes de empleo en aquellas zonas.

181. Por último, las inversiones en servicios sociales deben guardar una estrecha relación con la capacidad económica nacional, a fin de que no se desvíen hacia ellos recursos de los más importantes sectores productivos del país. Esta consideración lleva a las mismas conclusiones a que se llegó en el Seminario al discutir los aspectos económicos de la urbanización, y en las que se destacó que es preciso elaborar criterios de

/prioridad para

prioridad para proporcionar los servicios así como la necesidad de establecer normas para esos servicios en consonancia con el nivel de desarrollo económico de los respectivos países.

182. Se debe promover la más estrecha cooperación entre los planificadores económicos y los planificadores sociales, a fin de evitar que los programas de servicio social excedan la capacidad económica del país y vengan en fin de cuentas a derrotar sus propios objetivos.

183. Hechas esas consideraciones de naturaleza general, conviene examinar cuáles son específicamente los programas y las medidas que han sido adoptados o que podrían adoptarse, sobre todo en los países poco desarrollados económicamente, para hacer frente a las consecuencias sociales de la rápida urbanización.

a) Centros de recepción de inmigrantes

184. Algunas de esas medidas tienen por objeto adaptar a los inmigrantes rurales y a otros grupos en transición a las condiciones de vida urbana y entre ellos cabe mencionar en primer lugar a los centros de recepción de inmigrantes.

185. En algunos casos la asistencia al inmigrante a su llegada a la ciudad se limita a suministrarle alojamiento, alimentación en comedores populares y orientación sobre las oportunidades de empleo.

En los centros sociales y educativos creados al respecto se suelen dar al inmigrante todas las informaciones necesarias acerca de los reglamentos y decretos municipales, la obtención de alojamiento y otros servicios urbanos, orientándolo y aconsejándolo en sus problemas de relación con la comunidad, los vecinos, la familia y el patrón o empleador.

b) Viviendas y adaptación a las nuevas residencias

186. Este es sin duda uno de los problemas de mayor magnitud de las ciudades hacia las que se dirigen grandes masas migratorias, problema difícil tanto en su aspecto económico como en sus muchas repercusiones de índole social. Los gobiernos nacionales o locales no cuentan con recursos suficientes para resolverlos, ni los propios inmigrantes, por su bajo poder adquisitivo, están en condiciones económicas de costear los alquileres de las viviendas que pudieran proporcionárseles. Aún más, en general,

Los programas de habitación popular hasta ahora puestos en práctica prevén viviendas dotadas de requisitos que están por encima de las condiciones económicas de sus futuros ocupantes, lo que no sólo hace esa vivienda demasiado cara, sino que plantea problemas de adaptación a un nuevo ambiente.

187. Es preciso aclarar los efectos indeseables que pueden tener los programas de habitación popular cuando la facilidad otorgada para la obtención de casa en la ciudad se convierte de hecho en un nuevo atractivo que acentúa el éxodo rural. Por último, en relación con la habitación popular debe considerarse siempre hasta qué punto las técnicas simplificadas de construcción y el principio de ayuda propia pueden contribuir a la solución del problema.

c) Educación

188. Es indudable que la educación constituye uno de los recursos fundamentales con que cuentan los países en sus esfuerzos por resolver los problemas que plantean su desarrollo económico y los efectos del proceso de urbanización. Por otra parte, no es menos evidente el papel de la educación como instrumento de adaptación personal.

189. Con relación al primer aspecto, parece menos discutible cada día que los programas de educación nacional deben plantearse como una totalidad coherente y orgánica y no como una combinación mejor o peor urdida de sus diversos fragmentos. En consecuencia, se impone tener en cuenta desde el primer momento el complejo total de las diversas necesidades educativas para percibir su entrelazamiento recíproco tanto en sus aspectos culturales como socioeconómicos. En este sentido, como antes se dijo, la eficacia con que un país puede hacer frente a los problemas de una rápida urbanización depende en gran parte de una buena planeación educativa.

190. Respecto a la educación como instrumento de adaptación personal, conviene señalar el hecho de que la rapidez del cambio urbano ha puesto en juego, a no dudarlo, diversos elementos contradictorios y contraproducentes. Sin embargo, al igual que en el punto anterior, la convicción común es que la capacidad de los países para resolver esos problemas está en relación con la eficacia de su sistema educativo.

191. Por lo que toca a los problemas más concretos de los tugurios y zonas marginales, las investigaciones realizadas ponen de manifiesto que

/el analfabetismo

el analfabetismo es mayor en estas zonas que en el resto de la ciudad. La diferencia, sin embargo, no es tan grande como se había esperado y por otra parte incluso en la peor de estas zonas el grado de analfabetismo es menor y el de escolaridad mayor que en las rurales. Además, el grado de alfabetización de los hijos es superior al de los padres. Estos hechos fundamentan cierto optimismo.

192. Aunque las condiciones de la educación en las zonas marginales están lejos de ser buenas - los edificios escolares son deficientes y por lo general se encuentran muy distantes del lugar de residencia de los alumnos - el hecho de que las ciudades brinden posibilidades mejores de educación es uno de los motivos que explican la marcha hacia ellas.

193. La solución consistiría al parecer en elevar los niveles educativos del campo, y ésta debiera ser, en efecto, la meta. Sin embargo, en el período intermedio - dada la estrecha relación existente entre educación y movilidad - la experiencia muestra que el mejoramiento de la educación rural puede más bien fomentar que aminorar el éxodo hacia las ciudades. Es de esperar que estas influencias contradictorias se eliminen por sí solas cuando se ofrezca un desarrollo económico en que participen por igual tanto las zonas urbanas como las rurales. En varios países económicamente muy desarrollados se ha conseguido un evidente estado de equilibrio a este respecto.

194. Conviene examinar ahora otros dos aspectos. Primero, la población de las zonas urbanas marginales para poder enfrentarse con los problemas del diario vivir necesita de la educación en forma mucho más urgente que la de las zonas rurales debido a su proximidad a los centros de competencia establecidos en el centro de la ciudad. En esas zonas las medidas encaminadas a facilitar una rápida adaptación son singularmente necesarias. Segundo, la significación de las cifras contenidas en el estudio del profesor Lewis que tienen el interés de mostrar cómo en las zonas marginales existe en efecto una correlación entre la falta de educación y la pobreza. El individuo con mayor cultura es el que obtiene el mejor nivel de vida asequible (por pobre que éste sea), y puede escapar así de ese ambiente y participar de la vida normal de la ciudad.

/195. Por

195. Por lo que a la educación escolar se refiere, es necesario disponer de un mayor número de profesores mejor preparados, de especialistas en educación de diversos tipos capaces de organizar y administrar los programas escolares, así como de edificios escolares más numerosos y mejor diseñados. Una gran proporción de niños en edad escolar no asiste a la escuela en la ciudad porque no hay locales o porque faltan maestros. Si esto ocurre en la actualidad ¿cuál será la situación dentro de diez años habida cuenta de las perspectivas demográficas? Los gobiernos latinoamericanos hacen frente a estos problemas en cooperación con el proyecto de la UNESCO de extensión de la educación primaria en América Latina. Es patente ya cierto progreso, pero queda mucho por hacer en los próximos ocho años para cumplir el objetivo de este proyecto decenal: que en 1968 todos los niños en edad escolar se encuentren matriculados en escuelas primarias. Con la ayuda de otros organismos interesados en los problemas de urbanización en América Latina, es posible que en la mayoría de sus países pueda alcanzarse esa meta.

196. Respecto a la educación de adultos, la acción habrá de encaminarse a prestar ayuda a jóvenes y adultos con el fin de ampliar su educación y de que puedan llevar una vida útil en las sociedades de que forman parte. Esto quiere decir que hay que ayudarlos a adquirir los conocimientos y técnicas imprescindibles para que puedan liberarse de la rutina y de la necesidad de consejos y orientaciones de personas fuera de su comunidad.

197. Uno de los principios fundamentales de la educación para adultos en las regiones poco desarrolladas es la eliminación del analfabetismo, como única manera de introducir las modernas técnicas industriales y de facilitar la participación popular en la vida nacional y de su comunidad, ampliando sus horizontes culturales y preservando el común patrimonio moral y espiritual. Conseguida esta meta se atenuará necesariamente la distancia entre la ciudad y el campo que caracteriza a tantos países latinoamericanos.

198. ¿En qué forma puede alcanzar este fin la educación de adultos? La primera medida consistiría en organizar programas de alfabetismo para adultos que funcionen el tiempo suficiente como para que la lectura se convierta no sólo en un instrumento útil, sino en un placer personal.

199. La estabilidad y utilidad de estos programas depende en buena parte de su correlación con otros sistemas prácticos de educación extraescolar, como son la enseñanza vocacional, las "casas de la cultura", los centros de material de lectura, etc. Esa conexión es lo que permitirá encajar las campañas de alfabetización dentro del marco más amplio de los programas de educación para adultos, dándoles mayor sentido y posibilidad de éxito, y ayudando a los adultos a comprender la conveniencia de saber leer y escribir, al ofrecerles la oportunidad de adquirir otros conocimientos y técnicas útiles mientras aprenden las primeras letras. En este sentido, los mejores programas de alfabetización de adultos son los que surgieron de la necesidad de saber leer y escribir, en relación con las actividades destinadas a la formación profesional, la enseñanza de oficios, la organización de cooperativas y sociedades de crédito, la organización de comunidades y la provisión de medios de recreo comunales.

200. Otro método podría consistir en organizar programas educativos extraescolares permanentes. Estos programas comprenden lo siguiente: i) sistemas de educación práctica, social, cívica, científica y cultural estrechamente relacionados con las actividades de enseñanza técnica y vocacional fuera de la escuela; ii) centros de producción de material de lectura para los recién alfabetizados y el nuevo público lector; iii) centros nacionales de investigación experimental de los problemas de la educación extraescolar y de la producción de material didáctico, y iv) instituciones locales para la educación de jóvenes o adultos: centros de dirigentes rurales, hosterías de jóvenes, etc.

201. Es necesario persuadir a las autoridades locales de las zonas urbanas de que los proyectos o actividades de este tipo de educación para adultos son elementos indispensables de los programas de bienestar social. Hay que estimular a las industrias para que asuman la responsabilidad de ayudar a los nuevos obreros a adaptarse a las condiciones urbanas. Por ejemplo, los servicios de bienestar obrero podrían organizar programas de educación y escuelas para adultos anexos a las fábricas o situados en los barrios obreros. El esfuerzo de las autoridades locales por desarrollar programas de este tipo se ve facilitado por la concentración

/de los

de los nuevos obreros y de los trabajadores en general en determinados sectores y distritos de las ciudades.

202. El programa educativo de la UNESCO comprende actividades en todos estos campos y los Estados Miembros interesados pueden solicitar su cooperación para organizar cualquiera de estos servicios o todos ellos.

d) Servicios especializados

203. Han de ponerse a disposición de los inmigrantes rurales diversos servicios especializados para facilitar su rápida adaptación a las condiciones de vida urbana. Entre ellos figuran los de salud pública, educación en materia de nutrición, enseñanza artesanal, seguro social y educación fundamental. Estos servicios se encuentran sobre todo en los países más avanzados, donde por otra parte el grado de cultura de los migrantes les facilita la obtención de los servicios en las ciudades a que se trasladan. En los países poco desarrollados no solamente se carece de recursos para proporcionarlos, sino que el atraso cultural, la timidez y las dificultades naturales del migrante para movilizarse en la gran ciudad no le permiten aprovecharlos en aquellos casos en que existen.

204. En la prestación de estos servicios es importante el papel que desempeñan los sistemas de ayuda mutua (mantenidos por grupos étnicos, parientes, miembros de la misma localidad de origen y sociedades de ayuda mutua) y las organizaciones filantrópicas, religiosas o laicas, que mantienen policlínicos, asilos, orfanatos y albergues, y que a veces distribuyen ropa y comida a los necesitados.

205. Por lo que toca a la formación de una mano de obra calificada entre los migrantes, América Latina no parece haber reconocido todavía la importancia del problema. Conviene hacer notar, sin embargo, que el migrante rural ya relativamente integrado a la vida urbana tiene oportunidad y facilidad mayores para utilizar esos servicios. En muchos países latinoamericanos - sobre todo en la Argentina, el Brasil, Chile, México y el Uruguay - existe ya gran número de escuelas artesanales e industriales para personas de ambos sexos adolescentes y adultos.

e) Seguro social

206. La inclusión del migrante en el sistema oficial de seguro y previsión social mantenido por varios países suele tener lugar cuando ya ha pasado algún tiempo después de su llegada a la ciudad. La mayor parte de los migrantes es absorbida en pequeñas industrias, en establecimientos de servicios o en trabajos domésticos que están generalmente excluidos del sistema de previsión social, que en muchos casos sólo abarca a la gran industria. Incluso en países en que el seguro social cubre todas las actividades urbanas salvo los empleos domésticos, es frecuente no respetar los derechos de los trabajadores no calificados, y suelen burlarse las disposiciones legales acerca del salario mínimo en los centros urbanos en que existe exceso de mano de obra.

f) Servicios de salubridad

207. En los países poco desarrollados es regla la disparidad entre los servicios de salubridad existentes en las ciudades - especialmente en las mayores - y los establecidos en las zonas rurales. Los primeros - mucho más abundantes - muestran a menudo una duplicación de esfuerzos, de instalaciones y de programas en contraste con su carencia casi total en el interior. La concentración de médicos en los grandes centros y en las ciudades más prósperas es otra manifestación del fenómeno.

208. En varios países se está intentando llevar los servicios médicos (dispensarios, puestos de puericultura, clínicas dentales, asistencia médica prenatal, etc.) a las mismas barriadas de tugurios.

g) Asistencia a la familia

209. Es sabido que una de las consecuencias inmediatas de la migración de habitantes rurales hacia las ciudades es la ruptura de los lazos familiares tradicionales, lo que contribuye a que en los grandes centros haya un número considerable de personas adolescentes y adultas desarraigadas de su medio familiar, se den uniones ilegítimas y transitorias, y haya familias cuyas mujeres ignoren los principios más rudimentarios de economía doméstica, higiene y puericultura.

210. Como es un principio reconocido que la estabilidad familiar constituye un poderoso factor favorable a la adaptación del migrante a las condiciones de vida urbana, se observa en todas partes un gran esfuerzo - sobre todo a través de los asistentes sociales y las enfermeras visitadoras - en el sentido de mejorar el ambiente familiar.

211. Vale la pena mencionar aquí algunos de los métodos que han sido utilizados con éxito a este respecto, tales como los centros sociales de finalidades múltiples, dirigidos por asistentes sociales y que tienen por objeto estimular la iniciativa y la participación de las familias en actividades de interés común.

h) Actividades juveniles y prevención de la delincuencia

212. Los servicios destinados a proporcionar un esparcimiento sano a la juventud y prevenir la delincuencia infantil son de gran importancia para la adaptación social de los migrantes rurales a su nuevo ambiente, pues las poblaciones de la mayoría de las ciudades de los países poco desarrollados están formadas predominantemente por personas muy jóvenes.

213. Generalmente, las ciudades no disponen de parques, canchas de juego y otros medios públicos de esparcimiento para la infancia y la juventud, siendo la carencia de tales medios particularmente grave en los barrios proletarios y de tugurios. Las escuelas, incluso cuando existen para los niños de las barriadas más pobres, no funcionan sino unas pocas horas al día. Además el período de escolaridad es excesivamente corto, de manera que los adolescentes suelen dejar la escuela antes de poder comenzar a trabajar. Muchos de ellos pasan a frecuentar las calles con el consiguiente aumento de la delincuencia juvenil.

214. El problema de la infancia abandonada y de la delincuencia juvenil ha merecido la atención de sociólogos, educadores, moralistas y periodistas en los países poco desarrollados pero no es mucho lo que ha podido adelantarse en este terreno.

215. No cabe duda de que los programas destinados a solucionar el problema son onerosos y rebasan la capacidad económica de los respectivos países. No obstante, con un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y mediante una coordinación más perfecta, se podría aminorar la gravedad de la situación.

2. Medidas para equilibrar el desarrollo urbano y el rural

a) Programa de desarrollo rural

216. Muchos países han aplicado en las zonas rurales una serie de medidas destinadas específicamente a disminuir las migraciones hacia las ciudades, pues como es evidente no toda urbanización se apoya en el desarrollo industrial y menos aún en el desarrollo económico general. El éxodo rural, que no siempre se debe a la liberación de mano de obra en el campo y a la necesidad de aprovecharla en actividades de naturaleza secundaria o terciaria, deriva en efecto muchas veces de las malas condiciones de vida rurales y de la múltiple atracción que ofrece la ciudad.

217. Por esta razón los programas de desarrollo rural suelen tender a reducir la migración hacia las ciudades, aunque raramente sean establecidos con ese objetivo, y aunque a veces puedan tener un efecto diametralmente opuesto. No obstante, es cierto que el desarrollo económico y social del campo tiende esencialmente a neutralizar los efectos de fenómenos de atracción social de las ciudades y de expulsión o presión económica de las zonas rurales.

218. Los programas de desarrollo rural generalmente incluyen las siguientes medidas: a) fomento de industrias artesanales domésticas y de pequeñas industrias locales; b) desarrollo de la industria liviana en general, de elaboración de productos agrícolas en las propias zonas de producción o en sus proximidades; c) establecimiento de industrias pesadas adecuadas en zonas subdesarrolladas o particularmente afligidas por crisis económicas; d) mejoramiento de las condiciones sanitarias, educativas, físicas y sociales de las aldeas y pequeñas ciudades.

b) Programas de relocalización

219. Los programas de relocalización de emigrantes rurales se hallan todavía en una fase experimental y, por lo tanto, muy poco se sabe acerca de su éxito, especialmente de aquellos destinados a los migrantes que se aglomeran en los barrios de tugurios al no haber encontrado posibilidades económicas en la ciudad. Algunos de esos programas prevén la concesión de tierras y auxilio para la construcción de viviendas, además de la orientación que se da a los beneficiarios para obtener fuentes permanentes de ingreso.

/c) Descentralización

c) Descentralización industrial

220. Mucho más importante por su carácter económico y por la multiplicidad de sus efectos es la descentralización industrial como medida encaminada a establecer el equilibrio entre el desarrollo urbano y el rural. De hecho, esa descentralización se ha utilizado para descongestionar zonas metropolitanas, redistribuir la población, atenuar el crecimiento desmedido de algunas ciudades que tienden a absorber las energías y las riquezas del país, así como para asegurar mejores oportunidades de empleo e ingreso a las ciudades pequeñas y a las zonas rurales.

221. Se han utilizado varios medios para lograr la descentralización industrial, desde la acción directa del gobierno en la instalación de nuevas industrias hasta medidas de fomento como la concesión de franquicias fiscales; desde la provisión de servicios, sobre todo de la infraestructura urbana indispensable, hasta la construcción de ciudades nuevas.

222. La descentralización de la industria forma parte de planes más amplios de naturaleza económica. Su ejecución en gran escala exige una considerable intervención del poder público, razón por la cual esta medida ha tenido más éxito en los países de economía dirigida.

3. Problemas de administración pública

a) Centralización y concentración político-administrativa

223. En los países latinoamericanos se insiste en la descentralización política y en la mejor distribución de los servicios públicos como medidas indispensables y se mantiene que sin ellas no será posible la participación efectiva de las energías locales en la solución de los problemas económicos y sociales y hasta políticos del país. A menudo las provincias y los estados aspiran a una mayor autonomía sobre bases más o menos federales, y otras veces son los municipios los que buscan en la antigua tradición de autonomía local de las cámaras y a los cabildos de los tiempos coloniales, la inspiración para revivir sus instituticones. Desde hace medio siglo existe una intensa campaña municipalista cuyas puntos capitales pueden resumirse así:

- a) Mayor autonomía política para los gobiernos locales mediante la elección popular de las autoridades municipales;
- b) administración propia en los asuntos de peculiar interés para los municipios;

/c) recursos

- c) recursos financieros propios delimitando el campo tributario de las distintas esferas públicas;
- d) poder constituyente de los municipios para otorgarse sus cartas orgánicas.

224. El éxito de esta campaña ha sido muy escaso. Sólo en contados países se han conseguido algunos resultados sin que eso signifique una descentralización política efectiva.

225. Los que reclaman una mayor descentralización política no tienen en cuenta el hecho de que las nuevas condiciones sociales y económicas de los países latinoamericanos y la orientación de su desarrollo económico exigen una intervención cada vez mayor por parte del estado en sectores fundamentales de la economía. El poder central tiene que recurrir crecientemente a determinados controles económicos. En la mayoría de los países controla las fuerzas estatales de crédito, el sistema bancario, la política cambiaria, la política de salarios, el régimen de producción de numerosos productos básicos para la economía nacional, aparte del sistema impositivo nacional. Este último instrumento tiende a aplicarlo como parte de una política económica y social y no simplemente como un medio de allegar recursos al erario.

226. En estas condiciones la autonomía política, administrativa e incluso financiera que el gobierno central puede otorgar a las colectividades territoriales locales adolece de contenido económico efectivo y no pasa de ser una expresión utópica del movimiento municipalista propuesto. Así pues, la solución de autonomía económica y financiera de los gobiernos locales estribaría en un sistema de subvenciones condicionadas, o de participación de los gobiernos locales en los ingresos del gobierno central, pero siempre de acuerdo con los planes nacionales de inversión de los recursos así obtenidos.

227. Los municipalistas y otros partidarios del principio de la descentralización debieran reclamar antes una de tipo técnico, ya que es en sí perfectamente compatible con la integridad de las competencias del gobierno central. La descentralización del planeamiento gubernamental está así perfectamente dentro de este orden de ideas. La descentralización técnica se realizaría por medio de organismos destinados a prestar asistencia técnica a los gobiernos locales.

228. La distribución racional de funciones y competencias entre las distintas esferas de gobierno con el fin de evitar duplicaciones anti-económicas, y la insuficiente utilización de la capacidad real de cada departamento, es un tema que no ha recibido aún la atención que merece. a pesar de lo que significa en todo esfuerzo de descentralización política y administrativa.

229. Por todas estas razones, es posible explicar el poco éxito obtenido hasta ahora por el movimiento municipalista, que ha adolecido de precisión en sus reivindicaciones, dejando fuera de su atención las verdaderas medidas capaces de fortalecer de manera efectiva a los gobiernos locales, como son sobre todo las relativas a la obtención de asistencia técnica y a la distribución racional de funciones y competencias entre los distintos planos gubernamentales.

b) Formación de funcionarios

230. Las técnicas de administración pública se han perfeccionado hasta tal punto en los últimos cincuenta años, que ningún gobierno puede ignorarlas impunemente, o sea, sin grave perjuicio en la eficacia de sus actividades. Los países poco desarrollados muy en particular, dada la escasez de sus recursos frente a sus crecientes necesidades, no pueden permitirse el lujo de continuar con las prácticas rutinarias e ineficientes de la vieja administración heredada. Los estudios realizados por el Consejo Interamericano Económico y Social (y en 1954-58 por los técnicos de las Naciones Unidas y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) han insistido en forma unánime en la necesidad de reformar la administración pública de estos países.

231. No cabe hacerse ilusiones, sin embargo, acerca de que los países latinoamericanos estén prestando la debida atención a este problema. En la mayoría de ellos es todavía muy reducido el número de administradores y funcionarios seriamente preparados en la ciencia y las técnicas de la administración pública, sobre todo en el nivel de los gobiernos provinciales, estatales y locales.

232. La racionalización de los métodos y procedimientos de administración pública está íntimamente ligada al problema de preparación del personal. El éxito de las reformas administrativas depende de que exista por parte de los funcionarios y de los jefes de servicios en particular, una actitud favorable y una mentalidad idónea.

233. A este respecto, cabe anotar que los movimientos reivindicatorios de la autonomía municipal y del reforzamiento de las instituciones locales no han insistido en la forma que sería conveniente en semejante exigencia de formación de un personal preparado. De haberlo hecho así, no cabe duda que hubieran recibido mayor atención por parte de los organismos internacionales de asistencia técnica y de sus propios gobiernos nacionales.

c) Ausencia de planeación

234. El tema del planeamiento regional y urbano en relación con el fenómeno de la urbanización merece con razón el mayor interés de este Seminario. Actualmente existen amplias informaciones sobre esta materia, a la que las Naciones Unidas, en particular, han prestado su mayor atención, como atestiguan los seminarios regionales y diversos estudios llevados a cabo bajo su patrocinio.

235. Cabe añadir en apretada síntesis unos cuantos puntos más. En primer lugar, la carencia general de planeación en los diversos niveles de gobierno y la necesidad por tanto de estimular la formación de un estado de conciencia favorable no sólo en los políticos, sino en el público en general.

236. En segundo lugar, el hecho de que la prestación de servicios públicos se haga en general sin obedecer a criterios fijos de prelación - sobre todo de carácter económico -, con la inevitable repercusión desfavorable en el desarrollo económico de los propios países.

237. Por último, el hecho igualmente patente de que, cuando existen organismos de planeación, se concentran en las ciudades capitales, con lo que se elaboran planes detallados para zonas distantes, que en más de una ocasión no se ajustan a sus condiciones reales. De esta suerte se olvida la necesidad de que las colectividades locales participen de alguna forma en las actividades de planeación y programación.

d) Vicios del sistema administrativo

238. Es corriente, si es que no excesiva, la reiteración de los vicios típicos de la administración pública latinoamericana - nepotismo, exceso de funcionarios, burocratismo, bajo nivel de sueldos, corrupción e influencia desmedida de la política partidista -, así como su general condena por ineficacia. Es evidente que semejantes vicios constituyen una barrera a la acción eficiente de los gobiernos, y que es necesario eliminarlos lo antes que sea posible. Pero cuando se trata de precisar las medidas del caso, conviene afirmar ante todo que no siempre pueden adoptarse sin más las formuladas en otros países, o sea sin un previo y cuidadoso examen de las peculiares condiciones latinoamericanas. En efecto, esos vicios arraigan muchas veces en la estructura agraria hasta ahora dominante en estos países y en las tendencias de sus economías de exportación.

239. Punto por punto, todos y cada uno de los vicios señalados podrían imputarse sin dificultad a las singulares condiciones del inmediato pasado histórico de América Latina, lo mismo el nepotismo como la empleomanía o el bajo nivel de los sueldos y emolumentos. Pero ese análisis, aparte de su propio valor interpretativo, pondría además las bases realmente objetivas para emprender las reformas más adecuadas, pues muchas veces no es posible saltar en un instante las etapas de trabajo a evolución de la realidad socio-económica subyacente.

/e) Participación

e) Participación de la iniciativa privada

240. Es deseo universal de administradores, especialistas en ciencia social y urbanistas que se ofrezca una participación efectiva de la colectividad en la actividad gubernamental. Se espera de todos los ciudadanos que actúen con el debido espíritu cívico, y se aguarda de los menos favorecidos económicamente que sean capaces de actualizar, a través de diversos proyectos de desarrollo de la comunidad, los principios fundamentales de la responsabilidad y la ayuda propia.

241. Sin embargo, las tradiciones económicas y culturales de estos países deben poner en guardia contra un optimismo exagerado, pues en América Latina impera una tradición de paternalismo tanto en el ámbito de la familia, como en el del trabajo y de las relaciones políticas. El espíritu cívico y los principios de ayuda mutua, especialmente en las ciudades, están en contradicción con la tendencia de estos países a esperarle todo del gobierno. A pesar de ello, las autoridades gubernamentales pueden y deben estimular la participación de la iniciativa privada en beneficio del desarrollo de sus programas de acción social, sobre todo a través de la ayuda financiera otorgada en forma de subvenciones condicionadas a las entidades particulares que estén dispuestas a prestar servicios sociales. Muchas ciudades que están hoy en un momento de expansión demográfica constituyen un campo de acción apropiado para ese tipo de organizaciones, ofreciendo una excelente oportunidad para la acción común del gobierno y de los particulares en la solución de los problemas de la urbanización.

Tercera Parte

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

I. DEFINICIONES Y CONCEPTOS

El Seminario reconoció que la urbanización concebida como la creciente proporción de la población nacional, regional o local que se concentra en aglomeraciones, es parte de un cambio profundo de tipo social y cultural y que por lo tanto entraña mucho más que meros procesos demográficos. La urbanización como proceso demográfico y la urbanización como proceso social no se acompañan necesariamente con una perfecta coincidencia. No obstante, adoptando un uso internacional cada vez más corriente y a falta de otros criterios que permitan la comparación entre distintos países, se acordó emplear el término urbanización en el sentido indicado, con un criterio arbitrario en cuanto al tamaño de la agrupación. Así, hubo consenso en que en los debates del Seminario se considerarían urbanos los lugares con 20 000 y más habitantes por haber datos disponibles para efectuar comparaciones internacionales sobre esta base, aunque se dejó constancia de que el límite referido es arbitrario y de que para muchos fines deberán considerarse como urbanas agrupaciones de menor tamaño. En ese caso, y de acuerdo con las recomendaciones de las Comisiones de Estadística y Población de las Naciones Unidas, cada país debe seguir usando la definición de urbano y rural que le sea más útil, presentando siempre sus informaciones censales por clasificaciones de tamaño a fin de permitir el máximo de comparabilidad en el plano internacional.

Se consideró la utilidad de otros términos como los de "ciudad" para designar una gran aglomeración de población como entidad administrativa; "zona urbana" para designar una aglomeración de edificaciones contiguas; "zona metropolitana" para designar una aglomeración de población junto con sus zonas adyacentes; y "megalopolis", para referirse a un conjunto de zonas metropolitanas.

II. ASPECTOS DEMOGRAFICOS

La tasa de urbanización en América Latina es función en gran parte de la elevadísima tasa global de crecimiento demográfico. Al considerar cualquier aspecto demográfico de la urbanización en América Latina no hay que olvidar

/el hecho

el hecho ineludible de que la población total aumentó en alrededor de 4/5 partes entre 1920 y 1950, ritmo de crecimiento bastante superior al promedio mundial; y que la población latinoamericana, que crece a razón de más o menos 2.5 por ciento anual podrá duplicarse en los próximos 30 años.

El Seminario llamó la atención sobre el hecho de que el crecimiento de la población urbana en América Latina es todavía mayor que el de la población total, que alcanza a cifras tan altas como 7 por ciento anual (en Venezuela). En 7 de los 15 países acerca de los cuales hay informaciones disponibles, la población urbana con las tasas de crecimiento registradas se duplicaría en menos de 18 años, y en uno de ellos (Venezuela) en alrededor de 10 años.

El Seminario destacó que, por su grado de urbanización, América Latina ocupa un lugar intermedio entre las naciones económicamente más avanzadas de Oceanía, América del Norte y Europa y las menos desarrolladas de Asia y África. Un 25 por ciento de la población latinoamericana vivía en agrupaciones de 20 000 y más habitantes alrededor del año 1950 y un 17 por ciento en zonas de 100 000 y más habitantes.

En el debate se hizo notar la analogía entre las características de la urbanización en América Latina y en Asia. En las dos regiones se advierten las siguientes características: -

- 1) La población urbana es mayor que la que corresponde a los actuales niveles de productividad agrícola y no agrícola;
- 2) El rápido crecimiento urbano es más bien resultado de factores de expulsión económica de una zona rural que de atracción hacia las ciudades; la atracción urbana tiende más bien a ser de índole social que económica;
- 3) En gran medida la urbanización ha sido un fenómeno independiente de la industrialización;
- 4) La población urbana se concentra en las ciudades más grandes, sobre todo en las capitales, que siguen creciendo con mayor rapidez que otras ciudades.

/Se concluyó

Se concluyó en general que las poblaciones urbanas de América Latina al contrario de lo que ocurre en las naciones económicamente más desarrolladas, no pueden considerarse como causa y resultado de los cambios técnicos y culturales que necesariamente producen y reflejan un mayor producto por habitante y niveles más elevados de vida. En gran medida, el crecimiento de la población urbana en América Latina representa un traslado de pobreza del campo a la ciudad. El crecimiento de la población urbana latinoamericana es en gran parte resultado de la migración desde las zonas rurales a las urbanas. En 6 de los 10 países acerca de los cuales existen informaciones, la migración - comprendida la migración internacional - representa más del 50 por ciento del incremento de la población urbana y en otros 3 le corresponde de 40 a 50 por ciento.

La consideración de las normas generales de política y acción con respecto a los aspectos demográficos de la urbanización en América Latina llevó a las siguientes conclusiones:

- 1) Es necesario estudiar la relación entre el crecimiento demográfico total y el desarrollo económico al considerar los fenómenos y repercusiones de la urbanización;
- 2) Es aconsejable llegar a un mejor equilibrio urbano-rural de crecimiento demográfico y también a una mayor armonía entre el crecimiento de las ciudades más grandes y las demás ciudades;
- 3) Como la población latinoamericana sigue siendo predominantemente rural, sobre todo si se compara con la de los países más avanzados, es todavía posible lograr un crecimiento equilibrado de las zonas rurales y urbanas;
- 4) América Latina necesita mejores estadísticas demográficas, especialmente en relación con la migración interna. La oportunidad que ofrece el Programa Censal de las Naciones Unidas de 1960 para conseguir mejores estadísticas demográficas, debería ser plenamente utilizada.
- 5) Las informaciones que existen (junto con los datos que se recogerán en el Censo de las Américas de 1960) exigen un análisis más completo que el que se ha hecho hasta ahora. Además, habría que /aprovecharlas mejor

aprovecharlas mejor en la elaboración de la política y en la administración de programas.

- 6) Los programas de desarrollo económico deben emplearse para lograr un mejor equilibrio del crecimiento urbano y rural, a través de eficaces decisiones en cuanto a la centralización y descentralización de la industria, y de las medidas tendientes a elevar el producto por habitante y los niveles de vida de las zonas rurales.

III. ASPECTOS ECONOMICOS

El Seminario formuló las siguientes conclusiones:

1. Los planes y programas económicos nacionales y regionales deben contar con la repercusión de programas específicos en el equilibrio urbano-rural de la economía y sus consecuencias para la población;
2. Deben adoptarse programas para elevar el nivel de vida de toda la población, tanto urbana como rural. Esto podría lograrse a través de medidas destinadas a aumentar el producto por habitante, de una parte, y de otra, con una distribución más equitativa del producto. El aumento del nivel de vida de la población rural, entre otras cosas, tendería a mitigar el traslado excesivo de migrantes desde las zonas rurales a las urbanas.
3. La reforma agraria que resulte en una mayor productividad y proporcione a la población rural participación en la tierra y la posibilidad de elevar su nivel de vida puede constituir un elemento importante en la solución de algunos de los problemas urbanos.
4. Las decisiones relativas a la centralización o descentralización de la industria debe basarse en las circunstancias particulares de cada caso, teniendo en cuenta por un lado la eficiencia económica de la concentración y, por otro, las desinversiones resultantes de los estrangulamientos en los servicios y las empresas de utilidad pública que se originan en las ciudades en rápido crecimiento. A este respecto, el Seminario aceptó en general las conclusiones del Seminario de las Naciones Unidas sobre Planificación Regional celebrado en Tokio en 1958.

/5. Debe prestarse

5. Debe prestarse consideración al desarrollo económico de América Latina sobre bases regionales. El efecto neto de ese desarrollo económico regional debe ser aumentar el producto por habitante de cada una de las naciones interesadas y dar mayor flexibilidad a la planificación urbano-rural.
6. Las decisiones que se tomen para distribuir los escasos recursos entre las inversiones de infraestructura en las zonas urbanas y las inversiones productivas deben tener en cuenta consideraciones a largo y corto plazo. Debe darse prioridad a las inversiones sociales generales que complementen los servicios productivos y aumenten el producto, y promuevan al mismo tiempo la justicia social y la empresa económica.
7. Deben hacerse esfuerzos para estimular el desarrollo industrial en áreas no comprendidas en las ciudades capitales. Según se ha podido constatar en varios países, entre los instrumentos para lograr este objetivo, figura el estímulo para la transferencia o creación de nuevas industrias en esas áreas mediante medidas tales como exenciones tributarias, abastecimiento de energía eléctrica, mejoramiento de los medios de transporte, locales fabriles a un alquiler módico, servicios de asesoramiento en la localización de fábricas, etc., y ayuda en la contratación y capacitación de la mano de obra y en la construcción de viviendas para los obreros.
8. El tamaño y la densidad de la población urbana deben considerarse como un activo económico en una situación de equilibrio urbano-rural favorable, pues significan disponibilidad de mano de obra, mercado, y una gran variedad de servicios públicos que sirven de estímulo a la empresa industrial y comercial y permiten que el comercio se realice en forma eficaz, reduciendo al mínimo las dificultades del transporte y las comunicaciones. Supondría un despilfarro no aprovechar plenamente el potencial económico de las poblaciones urbanas existentes antes de desarrollar nuevos centros urbanos.

IV. ASPECTOS OCUPACIONALES

En el Seminario se llegó a las siguientes conclusiones con respecto a la mano de obra urbana:

1. Los obreros provenientes de un medio rural no están en general calificados para el trabajo industrial, tienden a la inestabilidad y a tener dificultades para adaptarse al medio urbano, siendo en consecuencia de baja productividad.
2. Debe darse elevada prelación a la educación y formación profesional de obreros calificados como requisito para el desarrollo de la industria y otras empresas de naturaleza semejante. Debe prestarse mucha atención a la formación de personal especializado en los niveles necesarios para aminorar la dependencia de la ayuda externa en el desarrollo económico.
3. Las medidas a corto plazo para mejorar la situación de la mano de obra urbana deben incluir las siguientes:
 - a) Proporcionar en las áreas rurales la información adecuada y completa con respecto a la situación real del mercado de trabajo, las condiciones de vida, etc., en las zonas urbanas;
 - b) Proveer capacitación vocacional a los inmigrantes en las ciudades. Deben tenerse en cuenta los métodos de "capacitación rápida" utilizados en otras partes del mundo con buenos resultados.
4. Las medidas a más largo plazo deben incluir:
 - a) Ampliación y mejora de los sistemas educativos rural y urbano (véase más adelante la sección VI);
 - b) Reorientación del programa de enseñanza escolar para ajustarlo mejor a las necesidades locales;
 - c) Suministro de capacitación práctica vocacional o prevecacional;
 - d) Suministro de mejores servicios de empleo;
 - e) Protección contra la explotación a los inmigrantes obreros, en especial las mujeres y los niños, y a los obreros en general.

V. PLANEAMIENTO FISICO

El planeamiento físico de América Latina, según se describió en los debates del Seminario, tiene las siguientes características generales:

- a) Los programas de urbanismo tienden a concentrarse en un número relativamente reducido de las áreas metropolitanas más grandes, sobre todo en las capitales.

/b) Las áreas

- b) Las áreas metropolitanas y urbanas de América Latina sufren graves deficiencias y estrangulamientos en los servicios básicos de utilidad pública, como agua potable, alcantarillado, transportes, energía eléctrica, etc.
- c) El planeamiento urbano en general no se relaciona adecuadamente con el planeamiento económico nacional y regional, por una parte, y los planes sociales y administrativos, por otra.
- d) En el planeamiento físico se plantean difíciles interrogantes con respecto al equilibrio rural y urbano, distribución equitativa de escasos servicios urbanos entre distintos sectores de la población de la ciudad, consideraciones a largo plazo frente a conveniencias inmediatas, y orden de prelación que habrá de darse a las muchas necesidades urgentes.
- e) Los urbanistas latinoamericanos hacen frente a agudos problemas con el crecimiento de los barrios de tugurios.

En vista de las consideraciones anteriores, los participantes del Seminario coincidieron en que:

1. El planeamiento físico debe fijarse metas que puedan alcanzarse en un tiempo prudencial. Las ventajas a corto plazo a menudo deben postergarse por consideraciones de más largo alcance, y los programas deben escalonarse en tal forma que no se atiendan las necesidades con medidas incompletas ni se produzca un desaliente general.
2. El planeamiento físico debe integrarse en planes nacionales y regionales de carácter social, económico y administrativo. La coordinación de estas distintas actividades de planeamiento es requisito indispensable para lograr el equilibrio y la equidad en la satisfacción de las muchas necesidades de América Latina.
3. En el planeamiento físico debe reconocerse que el problema fundamental de América Latina es el bajo producto por habitante y por lo tanto deben evitarse las desinversiones. El planeamiento del medio físico debe tener como uno de sus objetivos facilitar y acelerar la elevación del nivel de vida.

4. Dentro de las posibilidades económico-financieras, ha de prestarse primordial atención a dotar de los servicios urbanos esenciales a los grupos de bajos recursos. Entre esos servicios figuran el agua potable, el alcantarillado y otros servicios sanitarios y de utilidad pública. También debe considerarse la posibilidad de planes de vivienda en que se cumplan las normas mínimas de salubridad y bienestar para hacer frente a los problemas que crean las barriadas de tugurios.

5. Han de hacerse esfuerzos para ejercer un mayor control sobre el uso de la tierra valiéndose de programas destinados, por ejemplo, a la:

- i) Ampliación de la jurisdicción municipal sobre el uso de la tierra, especialmente en lo que se refiere a las áreas metropolitanas en su conjunto;
- ii) Ejecución de un sistema de zonificación previa la elaboración de sus ordenanzas;
- iii) Creación de poderes municipales más amplios para la expropiación y compra de terrenos;
- iv) Creación de sistemas tributarios para castigar la tenencia de la tierra con fines especulativos;
- v) Autorización del loteo de terrenos para fines residenciales sólo si también están provistos los servicios urbanos esenciales;
- vi) Adquisición de grandes reservas de terreno urbano y suburbano para su uso futuro con fines públicos.
- vii) Insistir en la planificación física de los territorios abiertos o no incorporados al uso o a la actividad económicas, a fin de obtener un mejor empleo de la tierra, e inducir a una real ocupación de los territorios y a una más adecuada distribución de la población.

6. Deben hacerse esfuerzos para la protección sanitaria de cursos de agua y balnearias, con el fin de evitar la contaminación por desechos humanos e industriales, así como tomar medidas para prevenir la contaminación del aire por gases, vapores y humos industriales. También conviene pensar en los peligros que para la salud entrañan las instalaciones de energía atómica.

VI. EDUCACION

La planificación y desarrollo de la educación deben desempeñar un papel decisivo en la solución de los problemas de la urbanización, tanto porque la educación proporciona la base que exigen las ciudades para las actividades económicas y la organización social, como porque representa un instrumento de adaptación personal a los problemas de transición a la vida urbana.

1. Se requiere un planeamiento de los sistemas educativos nacionales para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, ajustándolos a las nuevas condiciones sociales y económicas.
2. Esto significa que se requerirá multiplicar el número de integrantes del personal docente, de las edificaciones y otros recursos necesarios, así como asegurar una mayor asistencia a los establecimientos de enseñanza
3. Además deben emprenderse programas de educación de adultos para promover el alfabetismo y la seguridad en si mismo así como el sentido de los valores comunales tanto por su propio valor como para facilitar el empleo en la industria y los servicios y la plena participación económica y cultural en la vida de la ciudad y de la nación.
4. Convendría asimismo que existieran programas de capacitación, casas de la cultura, centros comunales y de creación literaria y que las autoridades locales reconocieran que los programas de educación de adultos de este tipo son complemento necesario de los programas de asistencia social. También debe estimularse a las industrias para que acepten la responsabilidad de ayudar a los nuevos obreros en sus problemas de adaptación a las condiciones urbanas.
5. Debe darse importancia a la formación de planificadores entrenados para un trabajo inter-profesional, especialmente a través de cursos de post-graduados, bajo el patrocinio de las universidades y con participación de las escuelas especializadas, que tienen que ver con este problema y forman parte de las universidades.
6. El Seminario tomó nota de que el Programa de Educación de la UNESCO prevé actividades en estos diversos campos. De especial importancia es el Proyecto Principal de la UNESCO para la Extensión de la Educación Primaria en América Latina, programa decenal que comenzó en 1958 y que tiene por finalidad ayudar a los gobiernos latinoamericanos a solucionar sus problemas de educación primaria. Los Estados Miembros interesados pueden solicitar asistencia para que estos servicios se extiendan a todos ellos.

VII. ASPECTOS DE BIENESTAR SOCIAL

El examen de los problemas sociales, de salubridad y recreativos de los habitantes urbanos, y especialmente de los inmigrantes, llevó al Seminario a las siguientes conclusiones:

1. La planificación de los servicios sociales y de bienestar debe considerarse como parte integral de los planes de urbanización, es decir, la planificación social debe integrarse con la planificación económica, física y administrativa. Los servicios sociales, como parte integral de una política social, sólo pueden llegar a convertirse en una realidad efectiva mediante la participación de los asistentes sociales en colaboración con otros profesionales, en la planificación y ejecución de la política social.
2. Cualquier programa de bienestar social relacionado con los problemas sociales de la urbanización debe orientarse principalmente a los grupos y a los individuos a través de grupos - familia, comunidad local, asociaciones voluntarias - y debe basarse sobre la aceptación y activa participación de los grupos respectivos.
3. Los servicios sociales existentes deben ampliarse y orientarse para que:
 - a) satisfagan las necesidades de los nuevos inmigrantes a su llegada, incluyendo el establecimiento de centros de recepción cuando sean necesarios y factibles, a fin de asegurar su integración en la comunidad urbana;
 - b) proporcionen viviendas para los inmigrantes sin hogar, especialmente para los grupos más indefensos, como mujeres solas, adolescentes, enfermos, lisiados y ancianos;
 - c) adopten medidas para ayudar a los recién llegados a obtener las informaciones y servicios necesarios con respecto a la salud y la nutrición en los centros urbanos;
 - d) ayuden a los migrantes rurales a volver al campo, pues estos movimientos de regreso podrán aliviar el exceso de urbanización y pueden estimularse mediante una asistencia adecuada;

/e) se preocupen

- e) se preocupen del establecimiento de servicios para la juventud, sobre todo cuando hay una diferencia entre la edad de egreso escolar y la mínima para trabajar;
 - f) consideren los medios para facilitar la obtención de los documentos de identificación necesarios en la ciudad, a saber, pruebas de identidad, ciudadanía, edad, estado civil, etc.
4. Los servicios sociales deberán ajustarse al grado de urbanización.
 5. Es necesario establecer centros sociales de fines múltiples que prestarían servicios sociales de bienestar general a todos los residentes en la ciudad, incluso los inmigrantes.
 6. Habrá que considerar la aplicación de programas de desarrollo de comunidades en los centros urbanos cuando parezca adecuado. Las iniciativas que han tomado los habitantes de los barrios de tugurios para mejorar sus propias condiciones en algunas ciudades, sugieren la posibilidad de organizar eficaces programas de ayuda propia en las zonas urbanas, basándose en la natural propensión de los habitantes a organizarse para resolver sus problemas.
 7. Tales programas de ayuda propia pueden y deben ensayarse incluso en las zonas muy desorganizadas, empleando para ello técnicas adecuadas que estimulen las tendencias a organizarse por sí mismos que de otro modo no darían fruto alguno.
 8. Como hasta la fecha no ha habido ninguna reunión técnica de trabajadores o asistentes sociales para debatir los problemas sociales de la urbanización, los tipos de servicios sociales que se necesitan o los métodos que pueden ser más eficaces en este campo, el Seminario recomendó que se convocara a tal reunión como parte del programa de acción futura.
 9. Se recomendó asimismo que la enseñanza del servicio social se realice en escuelas universitarias para asegurar un nivel científico de estudios y una conexión fecunda con las ciencias sociales.
 10. El Seminario consideró, por último, que las escuelas de servicio social deben tener en cuenta de manera principalísima las motivaciones socio-económicas y los métodos de organización de la comunidad y servicios sociales de grupo.

VIII. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

El examen del problema de elaboración de una política y de administración de programas para tratar de los muchos problemas asociados con la urbanización llevó al Seminario a las siguientes conclusiones acerca de la administración en general.

1. La enorme tarea de manejar los muchos problemas económicos, físicos, sociales y administrativos, en condiciones de limitados medios y pobreza generalizada, puede llevar a la adopción de programas antieconómicos con respecto a los recursos disponibles. Entre los tipos de proyectos que no debieran emprenderse figuran los siguientes:

- a) Pequeños proyectos de exhibición que sólo sirven y benefician a unos pocos;
- b) Organizaciones administrativas con propósitos demasiado ambiciosos;
- c) Sistemas tributarios que mantengan servicios sociales a expensas de los más pobres.

2. Habrá que tomar medidas adecuadas para la recopilación de los datos fundamentales y para realizar las investigaciones y análisis de los distintos problemas, necesarios para asegurar una política y acción convenientes.

Aunque se reconoce que es a menudo ineludible actuar sobre la base de los datos de que se dispone por inadecuados que sean deberá hacerse siempre todo lo posible para obtener las informaciones más seguras en que apoyar la acción.

3. Es aconsejable crear un organismo central que se encargue de recoger y analizar las informaciones fundamentales que requiere el administrador. Este organismo, que debería trabajar de preferencia en cooperación con las universidades y otros centros de investigación, ha de contar con el personal de la calificación necesaria para desempeñar su importante función informativa.

4. En general las disposiciones administrativas dirigidas a resolver los problemas urbanos habrán de variar en los distintos países según el grado de centralización o descentralización de su sistema administrativo.

5. Habrá que prever la coordinación de la política y de los programas referentes a los problemas urbanos en su mutua conexión. Tal coordinación puede adquirir varias formas y encontrarse situada en distintas oficinas gubernamentales, como por ejemplo, en un organismo nacional de planificación económica y social. Aunque no es imprescindible establecer un organismo nacional encargado específicamente de los problemas de urbanización, sería aconsejable que - a través de un mecanismo de coordinación - existiera en el gobierno central alguna entidad destinada a examinarlos en conjunto, sin menoscabo de la iniciativa de las autoridades locales y regionales.

6. La enseñanza de la administración pública en escuelas y curso especiales debe estimularse para mejorar la competencia de los funcionarios públicos en todos los niveles gubernamentales.

7. A fin de eliminar el conflicto que existe actualmente entre las aspiraciones a una mayor y más efectiva autonomía de las comunidades locales, por una parte, y por otra, la situación en que el gobierno central se encuentra de tener que aumentar sus atribuciones a expensas por lo general de las autoridades locales en cuestiones de política económica, fiscal y social para hacer frente a sus crecientes obligaciones, debieran adoptarse las siguientes medidas:

a) distribuir en forma más racional las funciones entre los distintos niveles gubernamentales, y

b) establecer programas de ayuda en que los fondos sean utilizados de acuerdo con las normas o planeamientos nacionales.

8. Los gobiernos nacionales deben estudiar un sistema de administración mediante el cual las autoridades municipales puedan tomar la iniciativa y aceptar la responsabilidad de encarar los problemas que los afectan.

Los hechos indican que el exceso de centralización tiende a desalentar la iniciativa local y a retardar la solución de muchos problemas urbanos.

9. A este respecto, sería necesario proceder a un examen y reformas generales de la actual competencia de las autoridades municipales para aplicar impuestos, contratar préstamos, planificar y entrar en acuerdos intergubernamentales con otros municipios así como con las autoridades superiores del gobierno. Ha de prestarse especial atención a la enseñanza de las modernas técnicas administrativas y de las materias fundamentales

relativas a las actividades del municipio para que los gobiernos locales estén en condiciones de desempeñar sus tareas presentes y futuras.

10. Debe modificarse la estructura de los gobiernos locales para que corresponda por lo menos con la zona de asentamiento urbano continuo "área urbanizada" si no fuera posible hacerlo con la región metropolitana más amplia. Estas organizaciones de gobierno local harían posible un planeamiento más efectivo.

11. Es necesario tratar de elevar al máximo la participación de los ciudadanos en los programas encaminados a resolver los problemas de la ciudad. (Véase lo dicho anteriormente acerca de los programas de desarrollo de las comunidades.)

12. Convendría mejorar la eficacia de los servicios públicos con las siguientes medidas:

a) creación de sistemas de selección de personal que permitan contratar y mantener a personal calificado;

b) mejora de las condiciones de la administración pública, comprendidas, las relativas a los niveles de remuneración, para que esa administración pública ofrezca estímulos a hombres capaces;

c) adopción de procedimientos administrativos eficaces.

IX. INVESTIGACIONES

Los trabajos del Seminario pusieron de manifiesto una grave insuficiencia de información y datos sobre los problemas y la realidad social de América Latina, especialmente en lo que se refiere a las consecuencias sociales de la urbanización. Resultó evidente la necesidad de fomentar la realización de estudios concretos, señalándose a este respecto la conveniencia de que las Universidades y demás centros científicos públicos y privados presten la atención necesaria a estos problemas. El Seminario estimó que un grave obstáculo para este propósito reside en la escasez de especialistas en este campo, subrayando la necesidad de que la formación de esos especialistas abarque la enseñanza y la práctica en la metodología de la investigación. Instituciones regionales como el Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, que se han creado con el patrocinio de la UNESCO, constituyen instrumentos de gran importancia para el logro de esta finalidad.

X. MEDIDAS A ADOPTAR

El problema fundamental en América Latina, en torno al cual giran todos los demás, es evidentemente el del bajo nivel de vida de la población, que se deriva en esencia de un bajo producto global. Los problemas relacionados con un rápido proceso de urbanización son en gran parte resultado de los bajos niveles de vida en el campo, que inducen a la migración hacia las ciudades, aumentando así la pobreza que en las mismas se ofrece. En un sentido fundamental, los principales problemas de la vida urbana latinoamericana sólo podrán resolverse si se eleva el producto global y se logra un nivel más alto de vida para la población urbana y rural.

La acción encaminada a solucionar los problemas de la urbanización debe naturalmente comprender una planificación completa e intensiva y la elaboración de programas tanto a corto como a largo plazo.

Como primer paso hacia la solución de los problemas de la rápida

/urbanización, es

urbanización, es deseable que los gobiernos designen un organismo en la administración central que se encargue de coordinar las políticas y programas que influyen en los problemas interrelacionados de la vida urbana. Sería función de tal organismo central y coordinador examinar los programas económicos, de planificación, sociales y administrativos en ejecución, a fin de evaluar su influencia en los problemas urbanos y tomar la iniciativa de recomendar las políticas y programas - o a las enmiendas de políticas y programas - más eficaces en relación con los problemas urbanos.

Los Gobiernos Miembros estarían así en mejor situación de aprovechar los programas internacionales de asistencia técnica en beneficio de la solución de los problemas urbanos que se plantean en el orden económico, social, de planificación y administrativo. Los Gobiernos Miembros pueden recurrir a los programas regulares de las Naciones Unidas y sus organismos especializados relacionados con América Latina y a los programas de la Organización de Estados Americanos. Programas ilustrativos de este tipo son el desarrollo social y económico equilibrados de las Naciones Unidas; los programas de las Naciones Unidas y sus organismos especializados destinados a definir y medir los niveles de vida; y el Proyecto Principal para la Extensión de la Educación Primaria en América Latina de la UNESCO

Entre las demás actividades urgentes recomendadas por el Seminario, hay dos que se refieren al mejoramiento de las bases de investigación necesarias para una política y acción fructíferas.

a) El Seminario reafirmó la recomendación de que deben llevarse a cabo "estudios de los niveles de vida familiar". ^{23/} Esos estudios tienen por objeto dar una visión directa y completa de las condiciones de vida familiar y proporcionar una mejor base empírica que la que actualmente existe, para formular políticas concretas y programas de acción.

^{23/} Informe acerca de las definiciones y mediciones internacionales de los niveles de vida, que se basó sobre una reunión convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas conjuntamente con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Cultura y la Educación.

b) El Seminario también recomendó que se tratara de conseguir el mayor número de informaciones posibles acerca de los problemas urbanos en relación con el Censo de las Américas que se levantará hacia 1960 como parte del Programa Censal Mundial de 1960 de las Naciones Unidas. Reviste especial importancia que se tomen las disposiciones adecuadas para tabular y analizar los resultados del censo de 1960, de modo que las estadísticas recopiladas puedan emplearse eficazmente en el planeamiento total e integral en los campos económico, físico, social y administrativo.

El Seminario expresó la esperanza de que continuara el programa conjunto Naciones Unidas/UNESCO en materia de urbanización, en cooperación con los demás organismos especializados y de que se analizaran los resultados y conclusiones de los distintos estudios y seminarios regionales hasta ahora llevados a cabo.

También se recomendó - como queda indicado en la sección VII, punto 8 - que se convocara a una reunión de asistentes sociales de los distintos estados miembros para estudiar los problemas sociales de la urbanización, a fin de llegar a recomendaciones de acción mancomunada acerca de los problemas urbanos en el campo del bienestar social.

El Seminario expresó la conveniencia de que los Estados miembros hagan llegar ejemplares de este informe a los funcionarios de todas las entidades gubernamentales, nacionales y locales, que se preocupan de los problemas urbanos, así como a los medios universitarios. Se estima que el estudio de este informe sería útil para la formulación de una política coordinada y la adopción de las medidas necesarias, al proporcionar un marco común de referencia para la comprensión y consideración de los problemas urbanos.

El Seminario estimó que no puede esperarse un progreso muy rápido en la resolución de los problemas de urbanización en América Latina. Es un hecho que, de continuar las tendencias actuales, la población total de América Latina se duplicará en 30 años y la de las ciudades crecerá con mayor rapidez todavía. Los programas de desarrollo económico, además de elevar el nivel de vida de la población actual, deben tener

/en cuenta

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. EXPERTOS DESIGNADOS POR LOS GOBIERNOS

Argentina

Lauro Olimpio Laura, Ingeniero Civil

Bolivia

Ricardo Anaya, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad de Cochabamba

Colombia

Ignacio Piñeros Torres, Arquitecto, del Departamento Administrativo de
Planeación y Servicios Técnicos, Profesor de la Facultad de Arquitectura
de la Universidad Nacional, Bogotá

Segundo Bernal Villa, Antropólogo, Jefe del Departamento de Investigaciones
de la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá

Cuba

José Morales Hernández, Ingeniero, Ministerio de Obras Públicas

Enrique Castellbí, Ingeniero, Ministerio de Obras Públicas

José Sust Méndez, Ingeniero, Miembro de la Junta Nacional de Planificación
y Profesor de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Habana

Enrique de Jongh, Arquitecto, Ministerio de Obras Públicas

Manuel Gutiérrez García, Arquitecto, Ministerio de Obras Públicas

Daniel Alvarez del Río, Arquitecto, Ministerio de Obras Públicas

Luis Sisto Guerra, Arquitecto, Municipio de La Habana

Chile

Héctor Mardones Restat, Arquitecto, Decano de la Facultad de Arquitectura
de la Universidad de Chile

Tomás Reyes Vicuña, Arquitecto, Miembro de la H. Cámara de Diputados

Juan Honold Duener, Arquitecto, Ministerio de Obras Públicas - Arquitecto
Jefe del Plano Intercomunal de Santiago

Mauricio Flisfisch E., Abogado, Jefe del Departamento Jurídico de la I. Municipalidad de Santiago

Oscar Domínguez Correa, Presbítero, Licenciado en Sociología, Profesor de Sociología Rural en la Universidad Católica de Chile

Aida Ramírez, Arquitecto del Departamento de Obras de la I. Municipalidad de Santiago

Hernán Calvo, Arquitecto del Departamento de Obras de la I. Municipalidad de Santiago

Carlos Aliaga, Arquitecto del Departamento de Obras de la I. Municipalidad de Santiago

Carlos Cañas, Arquitecto del Departamento de Obras de la I. Municipalidad de Santiago

Jorge Larraín, Arquitecto de la Dirección de Obras Municipales de Providencia

Moisés Bedrack, Arquitecto, Profesor de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, Arquitecto del Departamento de Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas

Amador Brieba, Arquitecto del Departamento de Planos Reguladores, Dirección de Planeamiento, Ministerio de Obras Públicas

El Salvador

Roberto Amaya Díaz, Agregado Civil a la Embajada en Chile

Guatemala

Manuel Orellana Cardona, Embajador en Chile, Abogado y Notario

Alfredo Pinillos Roldán, Ingeniero

José Ramírez Riveros, Encargado de Prensa

Panamá

Emmanuel Vergara, Arquitecto, Subdirector del Instituto de Vivienda y Urbanismo

Secundino Torres G., Abogado

Paraguay

Mohammed Yampey, Arquitecto Jefe, Oficina del Plan Regulador, Municipalidad de Asunción

Carlos Williams, Asesor Urbanista de la Administración de Asistencia Técnica

Uruguay

Uruguay

Julio C. Roig, Profesor e Ingeniero, Catedrático de Planificación en la Facultad de Ingeniería de Montevideo, Asesor Especializado de la Comisión del Plan Director de Montevideo, Ingeniero Jefe de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado

Guillermo Campos Thévenin, Arquitecto, Jefe del Equipo Técnico de Planificación de la Dirección Plan Regulador, Concejo Departamental de Montevideo

Venezuela

Arturo Luis Berti, Médico-Sanitarista, Jefe de la División de Malariología

Pedro Olivares, Ingeniero, Técnico en Vivienda, División de Malariología

Luis Rivas, Arquitecto, Dirección de Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas

Elio Vidal, Arquitecto, Dirección de Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas

Samuel Pieters, Arquitecto, Dirección de Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas

2. EXPERTOS DESIGNADOS POR LAS NACIONES UNIDAS

Luis Dorich, Urbanista, Director de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo del Perú

Diogo Lordello de Mello, Director Adjunto del Instituto Brasileño de Administración Municipal, Río de Janeiro, Brasil

Wilbert E. Moore, Profesor de Sociología, Universidad de Princeton, Estados Unidos de América

Félix Sánchez B., Arquitecto, Jefe del Departamento de Estudios y Proyectos del Banco Hipotecario, consultor del Instituto Nacional de la Vivienda, Profesor de Urbanización de la Escuela Nacional de Arquitectura de la Universidad de México

3. EXPERTOS DESIGNADOS POR LA UNESCO

Herbert Blumer, Sociólogo, Centro Latino Americano de Pesquisas en Ciencias Sociales, Río de Janeiro, Brasil

Gino Germani, Sociólogo, Director del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina

Philip Hauser, Profesor y Presidente del Departamento de Sociología y Director del Centro de Población de la Universidad de Chicago, Estados Unidos de América

José Matos Mar, Antropólogo social, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

José Medina Echavarría, Sociólogo, Director de la Escuela Latinoamericana de Sociología, Santiago, Chile

Carlos M. Rama, Profesor de la Universidad de Montevideo, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Uruguay

/4. REPRESENTANTES

4. REPRESENTANTES DE ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
(FAO): C. Frances MacKinnon, Oficial Regional de Economía Doméstica
Hernán Santa Cruz, Representante Regional

Oficina Internacional del Trabajo (OIT):
Jaime Illanes Edwards, Abogado

Organización Mundial de la Salud (OMS):
Próspero Ruiz, Ingeniero sanitario

5. REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Organización de Estados Americanos:
Celestino Sañudo, Arquitecto y Urbanista

6. OBSERVADORES

American Jewish Committee:
Máximo Yagupsky

Colegio de Arquitectos de Valparaíso
Sergio Paravic Valdivia

Conferencia Internacional de Servicio Social:
Mercedes Ezquerro, Presidente del Comité Chileno de Servicio Social
Lucía Maturana de Mellafe, Asistente Social

Consejo Interamericano del Niño, Chile:
Francisco Mardones Restat

Federación Internacional de Sindicatos Cristianos:
Ramón Venegas Carrasco, Arquitecto

Instituto de Urbanismo de Valparaíso
Sergio Paravic Valdivia

International Union of Local Authorities in Holland:
Diogo Lordello de Mello

Oficina del Plano Regulador de Viña del Mar, Chile:
Luis Muñoz Maluschka

Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal:
Manuel Fernández Díaz, Arquitecto, Regidor de la I. Municipalidad de
Santiago
Sergio Ceppl

Sociedad Interamericana de Planificación:
Juan B. Astica Mascaró, Jefe del Departamento de la Vivienda de la
Dirección de Planeamiento, Ministerio de Obras Públicas

/Unión Católica

Unión Católica Internacional de Servicio Social:

Adriana Izquierdo Phillips, Subdirectora de la Escuela de Servicio Social
"Elvira Matte de Cruchaga"

María Isabel Núñez Meyer, Asistente Social de empresa

Unión Internacional de Arquitectos:

Héctor Mardones Restat, Presidente

Unión Mundial de Organizaciones Femeninas Católicas:

María Alemparte

Universidad de Chile:

Hernán Romero, Profesor de Higiene y Medicina Preventiva

Universidad Nacional, Bogotá, Colombia

Jaime González Santos, Economista, Profesor de la Facultad de Economía

anexo II

PROGRAMA

Lunes, 6 de julio,
a las 10:30

Sesión de apertura

1. Discursos inaugurales
2. Aprobación del temario y del Programa del Seminario.

Lunes, 6 de julio
a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir el primer punto del temario: "Introducción: i) Definición de conceptos y ii) La ciudad latinoamericana en su perspectiva histórica".

Documentación:

- a) Las principales Tesis Presentadas y Discutidas en el VII Congreso de Sociología Urbana (E/CN.12/URB/4 - UNESCO/SS/URB/LA/4), por Lucio Mendieta y Núñez
- b) Informe sobre la Situación Social en el Mundo, Parte II (E/CN.5/324/Rev.1 - ST/SOA/33, abril de 1957), Naciones Unidas
- c) International Survey of Programmes of Social Development, Chapter XIII (E/CN.5/332 - ST/SOA/39), United Nations
- d) Urbanization in Asia and the Far East, Chapter I and II, (SS/57/V/7A), UNESCO

Director Técnico de los debates: José Medina Echavarría.

/Temas introducidos

Temas introducidos por: Philip Hauser (i) y
Celestina Sañudo (ii)

Martes, 7 de julio, a
las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir el punto 2 del
temario: "Datos Demográficos sobre la Urbanización
en América Latina"

Documentación:

- a) Aspectos Demográficos de la Urbanización en América Latina (E/CN.12/URB/18 - UNESCO/SS/URB/LA/18), por la División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.
- b) La Población de la América Central y México en el Período de 1950 a 1980 (ST/SOA/Serie A, Estudios Sobre Población, N°16), Naciones Unidas
- c) La Población de Sudamérica (ST/SOA/Serie A, Estudios sobre Población, N°21), Naciones Unidas.
- d) Factores Determinantes y Consecuencias de las tendencias Demográficas (ST/SOA/Ser. A/17), Naciones Unidas

Director técnico de los debates: Carmen Miró

Tema introducido por: Jorge Somoza

Miércoles, 8 de julio a
las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir el punto 3 del tema-
rio: "Aspectos Económicos de la Urbanización en
América Latina."

Documentación:

- a) Nota sobre los Aspectos Económicos de la Urbanización en América Latina (E/CN.12/URB/6 UNESCO/SS/URB/LA/6), por Simon Rottemberg
- b) Creación de oportunidades de Empleo en Relación con la Mano de Obra Disponible (E/CN.12/URB/19 - UNESCO/SS/URB/LA/19), por la Comisión Económica para América Latina

c) Urbanization

- c) Urbanization and Economic Development (E/CN.12/URB/24 - UNESCO/SS/URB/LA/24), por Thomas Vietorisz
- d) Relaciones entre Desenvolvimento Económico, Industrialización e Incremento Demográfico Urbano en el Brasil (E/CN.12/URB/7 - UNESCO/SS/URB/LA/7), por T.P. Accioly Berges

Director técnico de los debates: Jorge Ahumada

Tema introducido por: Jorge Ahumada.

Jueves 9 de julio, a las 10:30 y a las 15:30 y
Viernes, 10 de julio, a las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir la primera parte del punto 4, i) del temario: "Aspectos Sociales de la Urbanización en América Latina: i) Repercusiones humanas y sociales de la urbanización: problemas de asimilación y adaptación; efectos sobre la estructura social; la familia en transición, condiciones de los hijos (educación, vagancia, trabajo infantil), condición de la mujer; delincuencia y conductas antisociales"

Documentación:

- a) Aspectos de la Adaptación de los Migrantes Rurales a las Condiciones Urbano-Industriales de Sao Paulo, Brazil (E/CN.12/URB/3 - UNESCO/SS/URB/LA/3), por Juarez Rubens Brandao Lopes
- b) Migración y Urbanización Las Barriadas Limeñas: un caso de Integración a la Vida Urbana (E/CN.12/URB/11 - UNESCO/SS/URB/LA/11), por José Matos Mar
- c) Condiciones para Asimilar la Inmigración en el Brasil (E/CN.12/URB/13 - UNESCO/SS/URB/LA/13), por Bertram Hutchinson
- d) Movimientos Migratorios Internos y Problemas de Acomodación del Inmigrante Nacional en Sao Paulo, Brasil, (E/CN.12/URB/12 - UNESCO/SS/URB/LA/12), por Alfonso Trujillo Ferrari

e) Selected

- e) Selected Aspects of Educational Problems Connected with the Process of Urbanization in Brazil (E/CN.12/URB/21 - UNESCO/SS/URB/LA/21), por Darcy Ribeiro
- f) El Proceso Urbanístico en Atlixco y en Ciudad Sahagún (E/CN.12/URB/22 - UNESCO/SS/URB/LA/22) por Ricardo Pozas A.
- g) Algunas Características de la Personalidad Relacionadas con la Movilidad Social Ascensional en un Medio Ambiente Urbano Inestable (E/CN.12/URB/8 - UNESCO/SS/URB/LA/8), por Carolina Martuscelli
- h) El Proceso de la Urbanización en la Argentina (E/CN.12/URB/9 - UNESCO/SS/URB/LA/9), por Gino Germani
- i) Investigación sobre los Efectos Sociales de la Urbanización en un Area Obrera del Gran Buenos Aires (E/CN.12/URB/10 - UNESCO/SS/URB/LA/10), por Gino Germani
- j) Algunos Aspectos de Salud Mental en Relación al Fenómeno de Urbanización (E/CN.12/URB/15 - UNESCO/SS/URB/LA/15), por Humberto Rotondo
- k) Algunas Características de la Urbanización en la Ciudad de Río de Janeiro (E/CN.12/URB/17 - UNESCO/SS/URB/LA/17), por Andrew Pearse
- l) La Cultura de la Vecindad en la Ciudad de México (Documento informativo No.1), por Oscar Lewis
- m) Estudio Comparado sobre Delincuencia Juvenil, Parte III, América Latina (ST/SOA/SD/1/Add.2/Rev.1), Naciones Unidas

Director técnico de los debates: Gino Germani
Temas introducidos por: Gino Germani, Herbert Blumer, José Matos Mar, Darcy Ribeiro, H.M. Phillips.

Lunes, 13 de julio, a
las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir la segunda parte del punto 4, i) del temario: "Naturaleza y volumen de los servicios sociales existentes: magnitud y alcance de la organización de las comunidades locales, el esfuerzo propio y la educación fundamental"

Documentación:

- a) International Survey of Programmes of Social Development, Chapter IX, Public Administration and Social Development, and Chapter XIII, Programmes and Measures for Meeting Problems of Rapid Urbanization (E/CN.5/332 - ST/SOA/39), Naciones Unidas
- b) Informe sobre una Política Coordinada Relativa al Nivel de Vida Familiar (ST/SOA/34), Naciones Unidas
- c) El Progreso Social Mediante el Desarrollo de la Comunidad (E/CN.5/303/Rev.1 - ST/SOA/26), Naciones Unidas.

Director técnico de los debates: Diogo Lordello de Mello

Tema introducido por: Diogo Lordello de Mello,
Carlos M. Rama

Martes, 14 de julio, a
las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir el punto 4, ii) del temario: "Problemas materiales de los grupos urbanos que experimentan un rápido crecimiento; escasez de viviendas, barrios de tugurios, carencia de servicios públicos; saneamiento ambiental; salud y nutrición."

Documentación:

- a) Urbanización y Planeamiento Físico en el Perú (E/CN.12/URB/5 - UNESCO/SS/URB/LA/5), por Luis Dorich T.
- b) La Ciudad de Cochabamba (E/CN.12/URB/16 - UNESCO/SS/URB/LA/16), por Ricardo Anaya
- c) Problemas

- c) Problemas Económico Sociales sobre Migraciones y Urbanización en la Ciudad de Esmeraldas, Rep. del Ecuador (E/CN.12/URB/20 - UNESCO/SS/URB/LA/20), por la Junta Nacional de Planificación del Ecuador
- d) Certain Conclusions Relevant to Latin American Urbanization which may be drawn from the United Nations Seminar on Regional Planning (E/CN.12/URB/25 - UNESCO/SS/URB/LA/25), por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.
- e) El Proceso de Urbanización en la Zona Metropolitana de San José, Costa Rica (Informe N° TAA/COS/4), por Sakari Sariola
- f) Hacia una Integración Metropolitana de San José (ESAPAC/547/RM.32); informe de los grupos de estudio de la ESAPAC.
- d) Alajuelita: Un Cantón en Crecimiento, por la Escuela Superior de Administración Pública, América Central
- h) Seminario de las Naciones Unidas sobre Planificación Regional (ST/TAA/SER.C/35), Naciones Unidas
- i) Financiamiento de los Programas de Vivienda y de Mejoramiento de la Comunidad (E/CN.5/323 - SR/SOA/32), Naciones Unidas

Director técnico de los debates: Luis Dorich T.
Temas introducidos por: Arq. Félix Sánchez, José Matos Mar.

Miércoles, 15 de julio,
a las 10:30

Sesión plenaria, para discutir el punto 4, iii) del temario: "Problemas de trabajo y empleo; empleo urbano insuficiente; relaciones obrero-patronales; inestabilidad del trabajo; movilidad ocupacional".

/Documentación:

Documentación:

- a) Informe sobre la Situación Social en el Mundo: Parte II (IX), La Urbanización en la América Latina (E/CN.5/324/Rev.1 - ST/SOA/33), Naciones Unidas
- b) El Proceso de la Urbanización en la Argentina (E/CN.12/URB/9 - UNESCO/SS/URB/LA/9), por Gino Germani
- c) Investigación sobre los Efectos Sociales de la Urbanización en un Área Obrera del Gran Buenos Aires (E/CN.12/URB/10 - UNESCO/SS/URB/LA/10), por Gino Germani
- d) Creación de oportunidades de Empleo en Relación con la Mano de Obra disponible (E/CN.12/URB/19 - UNESCO/SS/URB/LA/19), por la Comisión Económica para América Latina.
- e) El Régimen de Salarios y su Influencia en la Selección de la Mano de Obra Rural (Documento informativo No.2), por el Pbro. Oscar Domínguez
Director técnico de los debates: Wilbert E. Moore
Tema introducido por: Wilbert E. Moore

Miércoles, 15 de julio,
a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir la Parte Segunda del temario: "Conclusiones y Plan de Acción"

Documentación:

Some Policy Implications of Urbanization (E/CN.12/URB/2 - UNESCO/SS/URB/LA/2), por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

Director técnico de los debates: Philip Hauser

Tema introducido por: Diogo Lordello de Mello

Jueves, 16 de julio,

Redacción por los ponentes (Phillip Hauser y José Medina Echavarría) del Informe del Seminario

Viernes, 17 de julio,
a las 12:00

Entrega del Proyecto de informe a los participantes

Viernes, 17 de julio,
a las 15:30

Sesión plenaria: discusión y aprobación del informe del Seminario

Clausura del Seminario.

N O T A

En el curso de las deliberaciones del Seminario se hicieron las siguientes modificaciones a su programa de trabajos:

1. El punto 4, iii) del temario: "Problemas de trabajo y empleo; empleo urbano insuficiente; relaciones obrero-patronales; inestabilidad del trabajo; movilidad ocupacional", se discutió el jueves 9 de julio a las 10.30 horas.
2. El punto 4, ii) del temario: "Problemas materiales de los grupos urbanos que experimentan un rápido crecimiento; escasez de viviendas, barrios de tugurios, carencia de servicios públicos; saneamiento ambiental; salud y nutrición" se discutió el jueves 9 de julio a las 15.30 horas, continuando el debate el viernes 10 en las dos sesiones plenarias del día.
3. El punto 4, i) del temario: "Aspectos sociales de la urbanización en América Latina" se discutió en las sesiones plenarias del lunes 13 y martes 14 a las horas señaladas, a saber, 10.30 y 15.30 horas.
4. La segunda parte del punto 4, i) del temario, fijada para el lunes 13 de julio, se discutió en las dos sesiones plenarias - horas señaladas - del miércoles 15 de julio.
5. El jueves 16 y la mañana del viernes 17 de julio se dedicaron a la redacción del informe del Seminario por los ponentes señores Philip Hauser y José Medina Echavarría.
6. La parte del temario destinada a "Conclusiones y plan de acción" se discutió el viernes 17 de julio a las 17.00 horas.
7. El proyecto de informe se entregó a los participantes el viernes 17 a las 17.00 horas.
8. La sesión de clausura y aprobación del informe tuvo lugar el sábado 18 de julio a las 9.00 horas.

Anexo III

LISTA DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS AL SEMINARIO

1. Documentos mimeografiados

<u>Signatura</u>	<u>Título</u>	<u>Idiomas</u>
E/CN.12/URB/1 UNESCO/SS/URB/LA/1	Temario provisional	E I
E/CN.12/URB/2/Rev.1 UNESCO/SS/URB/LA/2/ Rev.1	Algunas normas de política general que entraña la urbanización	E I
E/CN.12/URB/3 UNESCO/SS/URB/LA/3	Aspectos de la adaptación de los migrantes rurales a las condiciones urbano- industriales de Sao Paulo, Brasil	E I
E/CN.12/URB/4 UNESCO/SS/URB/LA/4	Las principales tesis presentadas y discutidas en el VII Congreso de Sociología sobre sociología urbana	E I
E/CN.12/URB/5 UNESCO/SS/URB/LA/5	Urbanización y planeamiento físico en el Perú	E I
E/CN.12/URB/6 UNESCO/SS/URB/LA/6	Nota sobre los aspectos económicos de la urbanización en América Latina	E I
E/CN.12/URB/7 UNESCO/SS/URB/LA/7	Relaciones entre desenvolvimiento económico, industrialización e incremento demográfico urbano en el Brasil	E I
E/CN.12/URB/8 UNESCO/SS/URB/LA/8	Algunas características de la personalidad relacionadas con la movilidad social ascensional en un medio ambiente urbano inestable	E I
E/CN.12/URB/9 UNESCO/SS/URB/LA/9	El proceso de urbanización en la Argentina	E I
E/CN.12/URB/10 UNESCO/SS/URB/LA/10	Investigación sobre los efectos sociales de la urbanización en un área obrera del Gran Buenos Aires	E I
E/CN.12/URB/11 UNESCO/SS/URB/LA/11	Migración y urbanización Las barriadas limeñas: un caso de integración a la vida urbana	E I

/Signatura

<u>Signatura</u>	<u>Título</u>	<u>Idiomas</u>	
E/CN.12/URB/12 UNESCO/SS/URB/LA/12	Movimientos migratorios internos y problemas de acomodación del inmigrante nacional en Sao Paulo (Brasil)	E	
E/CN.12/URB/13 UNESCO/SS/URB/LA/13	Condiciones para asimilar la inmigración en el Brasil urbano	E	I
E/CN.12/URB/14 UNESCO/SS/URB/LA/14	Ensayo bibliográfico sobre urbanización en América Latina	E	
E/CN.12/URB/15 UNESCO/SS/URB/LA/15	Algunos aspectos de salud mental en relación al fenómeno de urbanización	E	I
E/CN.12/URB/16 UNESCO/SS/URB/LA/16	La ciudad de Cochabamba	E	
E/CN.12/URB/17 UNESCO/SS/URB/LA/17	Algunas características de la urbanización en Río de Janeiro	E	I
E/CN.12/URB/18 UNESCO/SS/URB/LA/18	Aspectos demográficos de la urbanización en la América Latina	E	I
E/CN.12/URB/19 UNESCO/SS/URB/LA/19	Creación de oportunidades de empleo en relación con la mano de obra disponible	E	I
E/CN.12/URB/20 UNESCO/SS/URB/LA/20	Problemas económico-sociales sobre migración y urbanización en la ciudad de Esmeraldas, República del Ecuador	E	I
★			
E/CN.12/URB/22 UNESCO/SS/URB/LA/22	El proceso urbanístico en Atlixco y en ciudad Sahagún	E	
★			
E/CN.12/URB/24 UNESCO/SS/URB/LA/24	Urbanization and economic development		I
E/CN.12/URB/25 UNESCO/SS/URB/LA/25	Certain conclusions revelant to Latin American urbanization which may be drawn from the United Nations Seminar on regional planning (Tokyo, 28 July to 8 August 1958)		I
<u>Documentos de Sala de Conferencias</u>			
N° 1	Programa	E	I
N° 2	Programas de la Organización de Estados Americanos relacionados con la urbanización en América Latina	E	I
N° 3	Introducción a la primera parte, punto 4 del Temario (Repercusiones humanas y sociales de la urbanización, etc.)	E	I

★ No se publicaron los documentos E/CN.12/URB/21 y E/CN.12/URB/23.

/Título

	<u>Título</u>	<u>Idiomas</u>	
N° 4	Aplicabilidad del desarrollo de la comunidad a las zonas rurales	E	I
N° 5	Inmigración y urbanización en Bogotá, Colombia	E	I
N° 6	De la singularidad de la urbanización en el Uruguay	E	I
N° 7	Modificaciones al programa de trabajos	E	I
N° 9	El proceso de urbanización en el Paraguay	E	
N° 10	Nuevas modificaciones al programa de trabajo	E	

Documentos Informativos

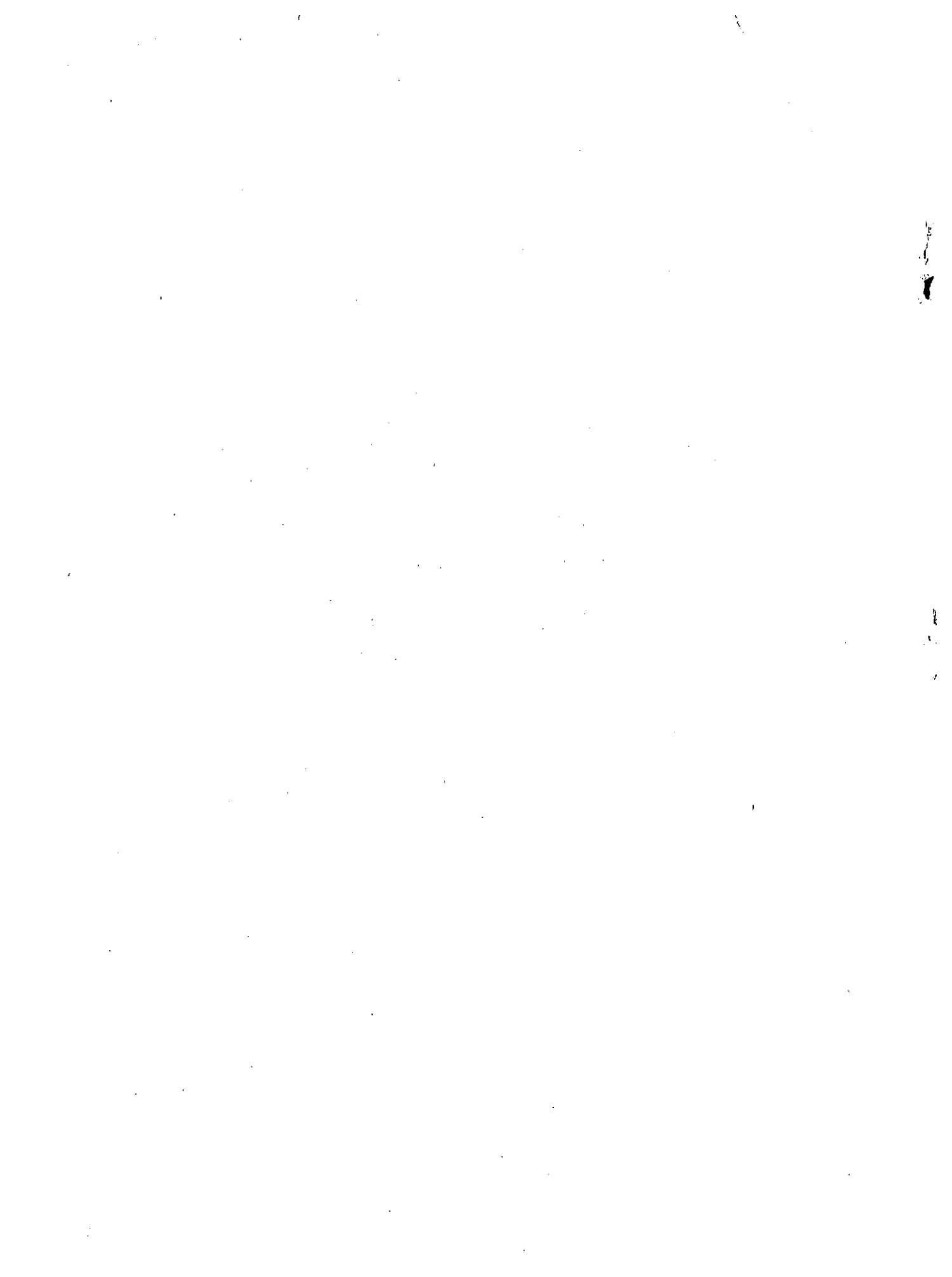
N° 1	La cultura en la vecindad en la ciudad de México	E	I
N° 2	El régimen de salarios y su influencia en la selección de la mano de obra rural	E	I
N° 3/Rev.1	Lista de participantes	E	
N° 4	Discurso inaugural del Excelentísimo señor Don Pablo Pérez Zañartu, Ministro de Obras Públicas de Chile	E	I
N° 5	Exposición del Sr. H.M. Phillips, Jefe de Asuntos Económicos y Sociales del Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO	E	I
N° 6	Discurso del señor Gustavo Durán de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas	E	I
N° 7	Mensaje del señor José A. Mora, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos al Seminario sobre urbanización en América Latina	E	I

2. Documentos impresos

<u>Signatura</u>	<u>Título</u>	<u>Idiomas</u>	
E/CN.5/303/Rev.1 ST/SCA/26	El Progreso Social Mediante el Desarrollo de la Comunidad	E	I
ST/SCA/34	Informe Sobre una Política Coordinada Relativa al Nivel de Vida Familiar	E	I
ST/SCA/SERIES N°21	La Población de Sudamérica	E	I

/ Signatura

<u>Signatura</u>	<u>Título</u>	<u>Idiomas</u>	
ST/SOA/SERIES N°16	La Población de la América Central y México en el Período de 1950 a 1980	E	
SS/57/V/74 UNESCO	"Urbanization in Asia and the Far East"		I
E/CN.5/332 ST/SOA/39	Estudio Internacional sobre Programas de Desarrollo Social	E	I
E/CN.5/324/Rev.1 ST/SOA/33	La Situación Social en el Mundo	E	I
E/CN.5/323 SP/SOA/32	Financiamiento de los Programas de Vivienda y de Mejoramiento de la Comunidad	E	I
ST/SOA/SER. A/17	Factores Determinantes y Consecuencias de las tendencias Demográficas	E	I
ST/TAA/SER. C/35	Seminario de las Naciones Unidas sobre Planificación Regional	E	I
ST/SOA/SD/1/ Add.2/Rev.1	Estudio Comparado sobre Delincuencia Juvenil	E	I
TAA/COS/4	El Proceso de Urbanización en la Zona Metropolitana de San José, Costa Rica	E	
ESAPAC/547/FM.32	Hacia Una Integración Metropolitana de San José	E	
ESAPAC	Alajuelita: Un Cantón en Crecimiento	E	



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento de Sala de conferencias No.1

P R O G R A M A

Lunes, 6 de julio,
a las 10:30

Sesión de apertura

1. Discursos inaugurales
2. Aprobación del temario y del Programa del Seminario.

Lunes, 6 de julio
a las 15:30

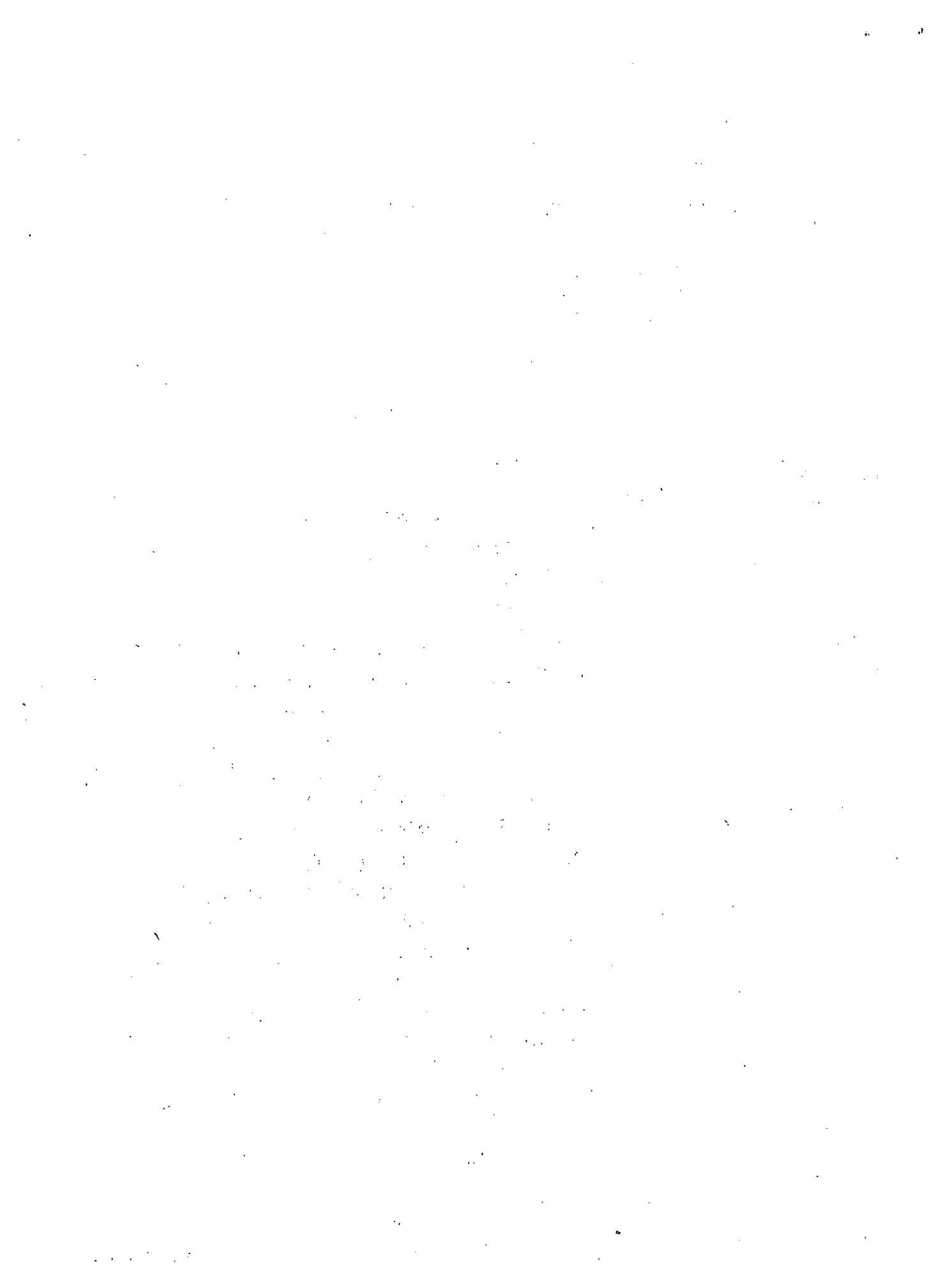
Sesión plenaria, para discutir el primer punto del temario: "Introducción: i) Definición de conceptos y ii) La ciudad latinoamericana en su perspectiva histórica".

Documentación:

- a) Las principales Tesis Presentadas y Discutidas en el VII Congreso de Sociología Urbana (E/CN.12/URB/4 - UNESCO/SS/URB/LA/4), por Lucio Mendieta y Núñez
- b) Informe sobre la Situación Social en el Mundo, Parte II (E/CN.5/324/Rev.1 - ST/SOA/33, abril de 1957), Naciones Unidas
- c) International Survey of Programmes of Social Development, Chapter XIII (E/CN.5/332 - ST/SOA/39), United Nations
- d) Urbanization in Asia and the Far East, Chapter I and II, (SS/57/V/7A), UNESCO

Director Técnico de los debates: José Medina Echavarría.

/Temas introducidos



Temas introducidos por: Philip Hauser (i) y
Celestino Sañudo (ii)

Martes, 7 de julio, a
las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir el punto 2 del
temario: "Datos Demográficos sobre la Urbanización
en América Latina"

Documentación:

- a) Aspectos Demográficos de la Urbanización en América Latina (E/CN.12/URB/18 - UNESCO/SS/URB/LA/18), por la División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.
- b) La Población de la América Central y México en el Período de 1950 a 1980 (ST/SOA/Serie A, Estudios Sobre Población, N°16), Naciones Unidas
- c) La Población de Sudamérica (ST/SOA/Serie A, Estudios sobre Población, N°21), Naciones Unidas.
- d) Factores Determinantes y Consecuencias de las tendencias Demográficas (ST/SOA/Ser. A/17), Naciones Unidas

Director técnico de los debates: Carmen Miró
Tema introducido por: Jorge Somoza

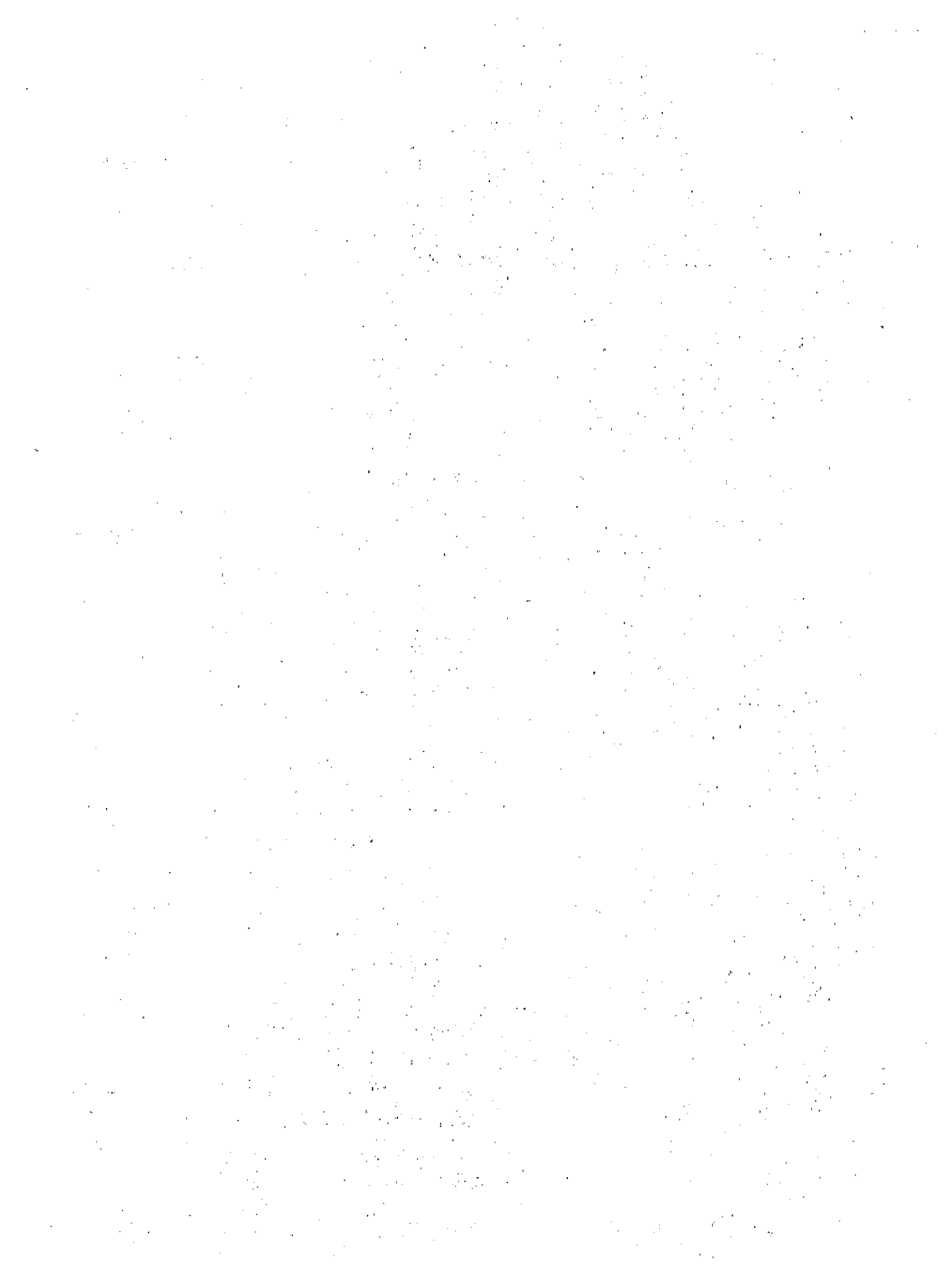
Miércoles, 8 de julio a
las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir el punto 3 del tema-
rio: "Aspectos Económicos de la Urbanización en
América Latina."

Documentación:

- a) Nota sobre los Aspectos Económicos de la Urbanización en América Latina (E/CN.12/URB/6 UNESCO/SS/URB/LA/6), por Simon Rottemberg
- b) Creación de oportunidades de Empleo en Relación con la Mano de Obra Disponible (E/CN.12/URB/19 - UNESCO/SS/URB/LA/19), por la Comisión Económica para América Latina

c) Urbanization



c) Urbanization and Economic Development (E/CN.12/URB/24 - UNESCO/SS/URB/LA/"\$), por Thomas Vietorisz

d) Relaciones entre Desenvolvimento Económico, Industrialización e Incremento Demográfico Urbano en el Brasil (E/CN.12/URB/7 - UNESCO/SS/URB/LA/7), por T.P. Accioly Borges

Director técnico de los debates: Jorge Ahumada

Tema introducido por: Jorge Ahumada.

Jueves 9 de julio, a las 10:30 y a las 15:30 y
Viernes, 10 de julio, a las 10:30 y a las 15:30

} Sesión plenaria, para discutir la primera parte del punto 4, i) del temario: "Aspectos Sociales de la Urbanización en América Latina: i) Repercusiones humanas y sociales de la urbanización: problemas de asimilación y adaptación; efectos sobre la estructura social; la familia en transición, condiciones de los hijos (educación, vagancia, trabajo infantil), condición de la mujer; delincuencia y conductas antisociales"

Documentación:

- a) Aspectos de la Adaptación de los Migrantes Rurales a las Condiciones Urbano-Industriales de Sao Paulo, Brazil (E/CN.12/URB/3 - UNESCO/SS/URB/LA/3), por Juarez Rubens Brandao Lopes
- b) Migración y Urbanización Las Barriadas Limeñas: un caso de Integración a la Vida Urbana (E/CN.12/URB/11 - UNESCO/SS/URB/LA/11), por José Matos Mar
- c) Condiciones para Asimilar la Inmigración en el Brasil (E/CN.12/URB/13 - UNESCO/SS/URB/LA/13), por Bertram Hutchinson
- d) Movimientos Migratorios Internos y Problemas de Acomodación del Inmigrante Nacional en Sao Paulo, Brasil, (E/CN.12/URB/12 - UNESCO/SS/URB/LA/12), por Alfonso Trujillo Ferrari

e) Selected

- e) Selected Aspects of Educational Problems Connected with the Process of Urbanization in Brazil (E/CN.12/URB/21 - UNESCO/SS/URB/LA/21), por Darcy Ribeiro
- f) El Proceso Urbanístico en Atlixco y en Ciudad Sahagún (E/CN.12/URB/22 - UNESCO/SS/URB/LA/22), por Ricardo Pozas A.
- g) Algunas Características de la Personalidad Relacionadas con la Movilidad Social Ascensional en un Medio Ambiente Urbano Inestable (E/CN.12/URB/8 - UNESCO/SS/URB/LA/8), por Carolina Martuscelli
- h) El Proceso de la Urbanización en la Argentina (E/CN.12/URB/9 - UNESCO/SS/URB/LA/9), por Gino Germani
- i) Investigación sobre los Efectos Sociales de la Urbanización en un Area Obrera del Gran Buenos Aires (E/CN.12/URB/10 - UNESCO/SS/URB/LA/10), por Gino Germani
- j) Algunos Aspectos de Salud Mental en Relación al Fenómeno de Urbanización (E/CN.12/URB/15 - UNESCO/SS/URB/LA/15), por Humberto Rotondo
- k) Algunas Características de la Urbanización en la Ciudad de Río de Janeiro (E/CN.12/URB/17 - UNESCO/SS/URB/LA/17), por Andrew Pearse
- l) La Cultura de la Vecindad en la Ciudad de México (Documento informativo No.1), por Oscar Lewis
- m) Estudio Comparado sobre Delincuencia Juvenil, Parte III. América Latina (ST/SOA/SD/1/Add.2/Rev.1), Naciones Unidas

Director técnico de los debates: Gino Germani
Temas introducidos por: Gino Germani, Herbert Blumer, José Matos Mar, Darcy Ribeiro, H.M. Phillips.

Lunes, 13 de julio, a
las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir la segunda parte del punto 4, i) del temario: "Naturaleza y volumen de los servicios sociales existentes: magnitud y alcance de la organización de las comunidades locales, el esfuerzo propio y la educación fundamental"

Documentación:

- a) International Survey of Programmes of Social Development, Chapter IX, Public Administration and Social Development, and Chapter XIII, Programmes and Measures for Meeting Problems of Rapid Urbanization (E/CN.5/332 - ST/SOA/39), Naciones Unidas
- b) Inofirme sobre una Política Coordinada Relativa al Nivel de Vida Familiar (ST/SOA/34), Naciones Unidas
- c) El Progreso Social Mediante el Desarrollo de la Comunidad (E/CN.5/303/Rev.1 - ST/SOA/26), Naciones Unidas.

Director técnico de los debates: Diogo Lordello de Mello

Tema introducido por: Diogo Lordello de Mello, Carlos M. Rama

Martes, 14 de julio, a
las 10:30 y a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir el punto 4, ii) del temario: "Problemas materiales de los grupos urbanos que experimentan un rápido crecimiento; escasez de viviendas, barrios de tugurios, carencia de servicios públicos; saneamiento ambiental; salud y nutrición."

Documentación:

- a) Urbanización y Planeamiento Físico en el Perú (E/CN.12/URB/5 - UNESCO/SS/URB/LA/5), por Luis Dorich T.
- b) La Ciudad de Cochabamba (E/CN.12/URB/16 - UNESCO/SS/URB/LA/16), por Ricardo Anaya
- c) Problemas

1
 2
 3
 4
 5
 6
 7
 8
 9
 10
 11
 12
 13
 14
 15
 16
 17
 18
 19
 20
 21
 22
 23
 24
 25
 26
 27
 28
 29
 30
 31
 32
 33
 34
 35
 36
 37
 38
 39
 40
 41
 42
 43
 44
 45
 46
 47
 48
 49
 50
 51
 52
 53
 54
 55
 56
 57
 58
 59
 60
 61
 62
 63
 64
 65
 66
 67
 68
 69
 70
 71
 72
 73
 74
 75
 76
 77
 78
 79
 80
 81
 82
 83
 84
 85
 86
 87
 88
 89
 90
 91
 92
 93
 94
 95
 96
 97
 98
 99
 100
 101
 102
 103
 104
 105
 106
 107
 108
 109
 110
 111
 112
 113
 114
 115
 116
 117
 118
 119
 120
 121
 122
 123
 124
 125
 126
 127
 128
 129
 130
 131
 132
 133
 134
 135
 136
 137
 138
 139
 140
 141
 142
 143
 144
 145
 146
 147
 148
 149
 150
 151
 152
 153
 154
 155
 156
 157
 158
 159
 160
 161
 162
 163
 164
 165
 166
 167
 168
 169
 170
 171
 172
 173
 174
 175
 176
 177
 178
 179
 180
 181
 182
 183
 184
 185
 186
 187
 188
 189
 190
 191
 192
 193
 194
 195
 196
 197
 198
 199
 200
 201
 202
 203
 204
 205
 206
 207
 208
 209
 210
 211
 212
 213
 214
 215
 216
 217
 218
 219
 220
 221
 222
 223
 224
 225
 226
 227
 228
 229
 230
 231
 232
 233
 234
 235
 236
 237
 238
 239
 240
 241
 242
 243
 244
 245
 246
 247
 248
 249
 250
 251
 252
 253
 254
 255
 256
 257
 258
 259
 260
 261
 262
 263
 264
 265
 266
 267
 268
 269
 270
 271
 272
 273
 274
 275
 276
 277
 278
 279
 280
 281
 282
 283
 284
 285
 286
 287
 288
 289
 290
 291
 292
 293
 294
 295
 296
 297
 298
 299
 300
 301
 302
 303
 304
 305
 306
 307
 308
 309
 310
 311
 312
 313
 314
 315
 316
 317
 318
 319
 320
 321
 322
 323
 324
 325
 326
 327
 328
 329
 330
 331
 332
 333
 334
 335
 336
 337
 338
 339
 340
 341
 342
 343
 344
 345
 346
 347
 348
 349
 350
 351
 352
 353
 354
 355
 356
 357
 358
 359
 360
 361
 362
 363
 364
 365
 366
 367
 368
 369
 370
 371
 372
 373
 374
 375
 376
 377
 378
 379
 380
 381
 382
 383
 384
 385
 386
 387
 388
 389
 390
 391
 392
 393
 394
 395
 396
 397
 398
 399
 400
 401
 402
 403
 404
 405
 406
 407
 408
 409
 410
 411
 412
 413
 414
 415
 416
 417
 418
 419
 420
 421
 422
 423
 424
 425
 426
 427
 428
 429
 430
 431
 432
 433
 434
 435
 436
 437
 438
 439
 440
 441
 442
 443
 444
 445
 446
 447
 448
 449
 450
 451
 452
 453
 454
 455
 456
 457
 458
 459
 460
 461
 462
 463
 464
 465
 466
 467
 468
 469
 470
 471
 472
 473
 474
 475
 476
 477
 478
 479
 480
 481
 482
 483
 484
 485
 486
 487
 488
 489
 490
 491
 492
 493
 494
 495
 496
 497
 498
 499
 500
 501
 502
 503
 504
 505
 506
 507
 508
 509
 510
 511
 512
 513
 514
 515
 516
 517
 518
 519
 520
 521
 522
 523
 524
 525
 526
 527
 528
 529
 530
 531
 532
 533
 534
 535
 536
 537
 538
 539
 540
 541
 542
 543
 544
 545
 546
 547
 548
 549
 550
 551
 552
 553
 554
 555
 556
 557
 558
 559
 560
 561
 562
 563
 564
 565
 566
 567
 568
 569
 570
 571
 572
 573
 574
 575
 576
 577
 578
 579
 580
 581
 582
 583
 584
 585
 586
 587
 588
 589
 590
 591
 592
 593
 594
 595
 596
 597
 598
 599
 600
 601
 602
 603
 604
 605
 606
 607
 608
 609
 610
 611
 612
 613
 614
 615
 616
 617
 618
 619
 620
 621
 622
 623
 624
 625
 626
 627
 628
 629
 630
 631
 632
 633
 634
 635
 636
 637
 638
 639
 640
 641
 642
 643
 644
 645
 646
 647
 648
 649
 650
 651
 652
 653
 654
 655
 656
 657
 658
 659
 660
 661
 662
 663
 664
 665
 666
 667
 668
 669
 670
 671
 672
 673
 674
 675
 676
 677
 678
 679
 680
 681
 682
 683
 684
 685
 686
 687
 688
 689
 690
 691
 692
 693
 694
 695
 696
 697
 698
 699
 700
 701
 702
 703
 704
 705
 706
 707
 708
 709
 710
 711
 712
 713
 714
 715
 716
 717
 718
 719
 720
 721
 722
 723
 724
 725
 726
 727
 728
 729
 730
 731
 732
 733
 734
 735
 736
 737
 738
 739
 740
 741
 742
 743
 744
 745
 746
 747
 748
 749
 750
 751
 752
 753
 754
 755
 756
 757
 758
 759
 760
 761
 762
 763
 764
 765
 766
 767
 768
 769
 770
 771
 772
 773
 774
 775
 776
 777
 778
 779
 780
 781
 782
 783
 784
 785
 786
 787
 788
 789
 790
 791
 792
 793
 794
 795
 796
 797
 798
 799
 800
 801
 802
 803
 804
 805
 806
 807
 808
 809
 810
 811
 812
 813
 814
 815
 816
 817
 818
 819
 820
 821
 822
 823
 824
 825
 826
 827
 828
 829
 830
 831
 832
 833
 834
 835
 836
 837
 838
 839
 840
 841
 842
 843
 844
 845
 846
 847
 848
 849
 850
 851
 852
 853
 854
 855
 856
 857
 858
 859
 860
 861
 862
 863
 864
 865
 866
 867
 868
 869
 870
 871
 872
 873
 874
 875
 876
 877
 878
 879
 880
 881
 882
 883
 884
 885
 886
 887
 888
 889
 890
 891
 892
 893
 894
 895
 896
 897
 898
 899
 900
 901
 902
 903
 904
 905
 906
 907
 908
 909
 910
 911
 912
 913
 914
 915
 916
 917
 918
 919
 920
 921
 922
 923
 924
 925
 926
 927
 928
 929
 930
 931
 932
 933
 934
 935
 936
 937
 938
 939
 940
 941
 942
 943
 944
 945
 946
 947
 948
 949
 950
 951
 952
 953
 954
 955
 956
 957
 958
 959
 960
 961
 962
 963
 964
 965
 966
 967
 968
 969
 970
 971
 972
 973
 974
 975
 976
 977
 978
 979
 980
 981
 982
 983
 984
 985
 986
 987
 988
 989
 990
 991
 992
 993
 994
 995
 996
 997
 998
 999
 1000

- c) Problemas Económico Sociales sobre Migraciones y Urbanización en la Ciudad de Esmeraldas, Rep. del Ecuador (E/CN.12/URB/20 - UNESCO/SS/URB/LA/20), por la Junta Nacional de Planificación del Ecuador
- d) Certain Conclusions Relevant to Latin American Urbanization which may be drawn from the United Nations Seminar on Regional Planning (E/CN.12/URB/25 - UNESCO/SS/URB/LA/25), por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.
- e) El Proceso de Urbanización en la Zona Metropolitana de San José, Costa Rica (Informe N° TAA/COS/4), por Sakari Sariola
- f) Hacia una Integración Metropolitana de San José (ESAPAC/547/RM.32); informe de los grupos de estudio de la ESAPAC.
- d) Alajuelita: Un Cantón en Crecimiento, por la Escuela Superior de Administración Pública, América Central
- h) Seminario de las Naciones Unidas sobre Planificación Regional (ST/TAA/SER.C/35), Naciones Unidas
- i) Financiamiento de los Programas de Vivienda y de Mejoramiento de la Comunidad (E/CN.5/323 - SR/SOA/32), Naciones Unidas

Director técnica de los debates: Luis Dorich T.
Temas introducidos por: Arq. Félix Sánchez, José Matos Mar.

Miércoles, 15 de julio,
a las 10:30

Sesión plenaria, para discutir el punto 4, iii) del temario: "Problemas de trabajo y empleo; empleo urbano insuficiente; relaciones obrero-patronales; inestabilidad del trabajo; movilidad ocupacional".

/Documentación:

The following information is provided for your reference. It is intended to be a general overview of the project and does not constitute a contract. All terms and conditions are subject to the final agreement signed by both parties.

The project is a comprehensive study of the impact of climate change on the local economy. The study will be conducted over a period of 12 months, starting from the beginning of the year. The research will be carried out by a team of experts in the field of environmental economics.

The primary objective of the study is to identify the key sectors of the local economy that are most vulnerable to climate change. This will involve a detailed analysis of the current economic structure and the potential future scenarios. The study will also aim to develop strategies to mitigate the negative impacts and enhance the resilience of the local economy.

The findings of the study will be presented in a series of reports and a final summary document. These documents will be made available to the relevant stakeholders, including government officials, business leaders, and the general public. The study will also provide a platform for public consultation and feedback.

The project is funded by the local government and the private sector. The funding will be used to cover the costs of the research, including the salaries of the research team, the purchase of equipment, and the dissemination of the findings.

The project is expected to have a significant impact on the local economy. By identifying the key sectors and developing strategies to mitigate the negative impacts, the study will help to ensure the long-term sustainability and growth of the local economy.

Documentación:

- a) Informe sobre la Situación Social en el Mundo: Parte II (IX), La Urbanización en la América Latina (E/CN.5/324/Rev.1 - ST/SOA/33), Naciones Unidas
- b) El Proceso de la Urbanización en la Argentina (E/CN.12/URB/9 - UNESCO/SS/URB/LA/9), por Gino Germani
- c) Investigación sobre los Efectos Sociales de la Urbanización en un Area Obrera del Gran Buenos Aires (E/CN.12/URB/10 - UNESCO/SS/URB/LA/10), por Gino Germani
- d) Creación de oportunidades de Empleo en Relación con la Mano de Obra disponible (E/CN.12/URB/19 - UNESCO/SS/URB/LA/19), por la Comisión Económica para América Latina.
- e) El Régimen de Salarios y su Influencia en la Selección de la Mano de Obra Rural (Documento informativo No.2), por el Pbro. Oscar Domínguez
Director técnico de los debates: Wilbert E. Moore
Tema introducido por: Wilbert E. Moore

Miércoles, 15 de julio,
a las 15:30

Sesión plenaria, para discutir la Parte Segunda del temario: "Conclusiones y Plan de Acción"

Documentación:

Some Policy Implications of Urbanization (E/CN.12/URB/2 - UNESCO/SS/URB/LA/2), por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

Director técnico de los debates: Philip Hauser

Tema introducido por: Diogo Lordello de Mello

Jueves, 16 de julio,

Redacción por los ponentes (Phillip Hauser y José Medina Echavarría) del Informe del Seminario

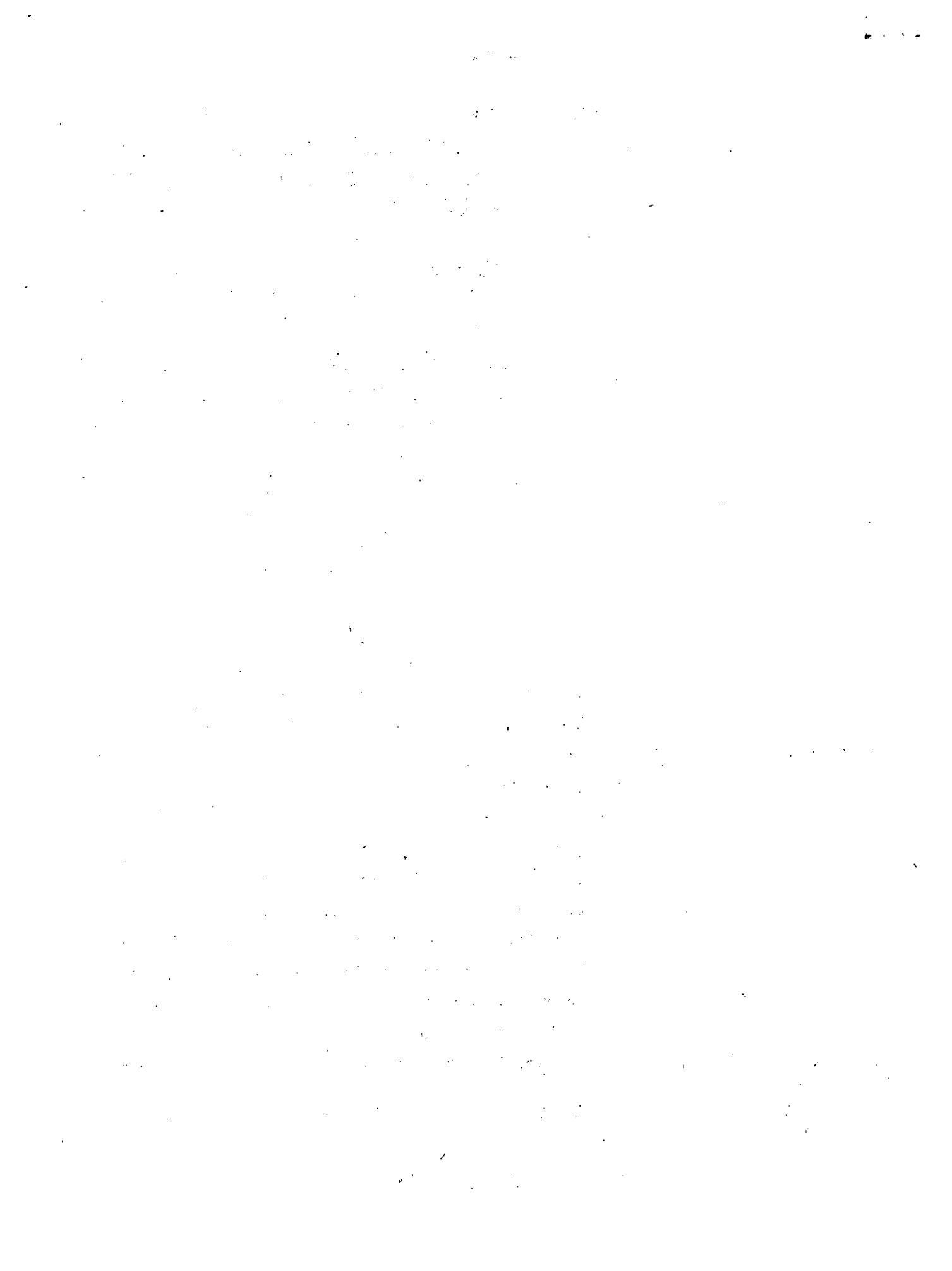
Viernes, 17 de julio,
a las 12:00

Entrega del Proyecto de informe a los participantes

Viernes, 17 de julio,
a las 15:30

Sesión plenaria: discusión y aprobación del informe del Seminario

Clausura del Seminario.



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 al 18 de julio de 1959

Documento de sala de conferencias N° 2

PROGRAMAS DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS
RELACIONADOS CON LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Documento preparado por el Programa de Planeamiento,
Vivienda y Edificación del Departamento de Asuntos
Económicos y Sociales de la Unión Panamericana

La realidad de la expansión urbana en América Latina es razonablemente clara en los últimos años, pero determinar el por qué del crecimiento de las ciudades y de las migraciones campesinas no es una tarea sencilla.

El fenómeno de la urbanización, hasta ahora descontrolado, cuyos agentes catalíticos son la mutación social y el cambio tecnológico, se manifiesta en la decadencia del ambiente que favorece la asociación colectiva, en el deterioro del campo y en la proliferación de poblados a lo largo de carreteras y caminos. Sucedió muchas veces que los campesinos migraron hacia las ciudades porque les agradaba la vida urbana o porque eran más elevados los salarios reales o imaginarios que allí se percibían. Pero no es ésta toda la verdad, pues se ha comprobado que los años de mayor expansión urbana coincidieron con los de depresión agrícola. En consecuencia, es imposible determinar si las migraciones hacia las áreas urbanas se han debido al mayor atractivo ejercido por la ciudad, o a que el medio rural ha llegado a ser tan económicamente inhóspito que a sus habitantes no les quedó otra alternativa que emigrar. O tal vez ambos factores se complementan y refuerzan. Aún más, en el supuesto de que los migrantes han preferido la ciudad, es difícil determinar si la preferencia se inclina a la forma de vida urbana o si están dispuestos a soportar esta forma a fin de percibir mejores salarios o a tener las oportunidades de trabajo que la aldea y el campo no les brindaban.

Si se analiza la realidad desde un ángulo diferente se comprueba el hecho fundamental de que las ciudades crecieron porque hubo suficiente demanda de mano de obra como para establecerse allí. Ahora bien, la base económica de la ciudad debe ser suficiente para sostener no solamente a aquéllos que ganan un jornal en la producción de bienes y servicios, sino también a los que, directa o indirectamente, les son dependientes. En pocas palabras, la sociedad contemporánea ha producido un tipo de cultura que da énfasis al género de valores y actividades que sólo pueden desarrollarse en el medio que ofrece la gran ciudad.

Las implicaciones del desarrollo económico traen consigo cambios radicales, tanto en el ambiente físico de la ciudad como en su región de influencia. A las grandes masas de población que convergen hacia los centros poblados es necesario de algún modo procurarles sustento. Las familias que se incorporan anualmente a las áreas urbanas requieren viviendas, escuelas, centros de trabajo y esparcimiento, facilidades comerciales, servicios públicos y establecimientos comunales, medios de transporte y, en general, todos aquellos servicios y facilidades que integran la ciudad, el poblado o el barrio. Además, la redistribución geográfica de los centros de empleo y de las oportunidades de trabajo que trae aparejado el progreso tecnológico e industrial, exige con urgencia la utilización eficaz del suelo urbano, la distribución equilibrada de la población y la organización funcional de la ciudad.

Urbanización significa incremento de la población urbana y movilidad social, ya sea la espacial u horizontal, ya sea la ocupacional o vertical. En los períodos iniciales del proceso, las fuerzas causantes operan libres de control y sin la orientación necesaria para guiar los flujos de población y el crecimiento ordenado de la ciudad. Este debilitamiento de la base social y económica produce entonces la desorganización funcional de la estructura urbana por expansión periférica y por desintegración de sus áreas céntricas.

El número de viviendas que deben ser reconstruídas en zonas urbanas y metropolitanas de América Latina asciende en la actualidad a unos 4.5 millones de unidades, que corresponden aproximadamente al número de familias que viven en los tugurios urbanos y en las barriadas marginales, o "poblaciones callampas", que se han levantado improvisadamente junto a los núcleos poblados. Sin considerar las habitaciones que es necesario edificar para satisfacer las necesidades de las familias que llegan cada año a las ciudades y las que requiere el incremento vegetativo de la población, la sola reconstrucción de esas unidades de vivienda representaría una inversión tan fabulosa que repercutiría directamente en nuestras empobrecidas economías nacionales. Esta es nuestra realidad, y ante ella cabe preguntarse: ¿cuál es el futuro de las áreas urbanas de América Latina? ¿Es posible frenar los movimientos migratorios? ¿Cuentan los municipios con los medios financieros y los recursos técnicos para afrontar la inmensa labor de rehabilitación y renovación urbana?

El hecho de que se haya logrado reunir millones de habitantes en un solo centro poblado representa un esfuerzo portentoso. Pero supera todo límite el que se consiga organizarlo de modo que esos millones puedan vivir y sustentarse, trabajar y recrearse. En nuestro tiempo, la ciudad constituye en sí misma un gravísimo problema por su crecimiento desorbitado. No responde al grado de superación que le correspondería teniendo en cuenta el progreso tecnológico de los últimos años. Su estructura física no se halla en condiciones de absorber en forma rápida los efectos de la urbanización y la industrialización. Su organización social natural comienza a anularse al desaparecer los grupos primarios, al hipertrofiarse los secundarios, y a ser absorbido el instinto de comunidad por la estratificación social.

No se puede pensar en poner freno a este proceso natural mediante la coacción directa. Por el contrario, es indispensable investigar sus causas para eliminarlas o dirigirlas, para ordenar el desarrollo industrial y de los medios de transporte, y para utilizar el avance tecnológico. En la

/mayoría de

mayoría de los casos, el movimiento migratorio no tiene lugar desde todas las direcciones de modo uniforme, sino que la corriente tiene un punto de procedencia particular; en tales circunstancias, parecería lógico actuar directamente sobre la causa, creando un nuevo centro de absorción para el excedente poblacional. En otros casos, podrían representar una solución la política de construcción de nuevos poblados y la descentralización industrial.

Este movimiento de urbanización y este crecimiento explosivo de las ciudades ni son inevitables para el futuro ni tiene que continuar indefinidamente. Las aglomeraciones urbanas pueden expandirse y se han expandido cien veces, pero sin que en ellas aparezcan las instituciones que caracterizan a la "ciudad" en su sentido exacto. Esto es, un lugar donde se concentra la herencia social y donde las posibilidades del intercambio y de la interacción elevan a un potencial más alto las actividades del hombre.

No tenemos necesidad de analizar cifras estadísticas para comprobar que cerca de 70 millones de latinoamericanos habitan en áreas urbanas, y cerca de la mitad de esta cifra se concentra en 67 grandes aglomeraciones metropolitanas de más de cien mil habitantes cada una. En los últimos 25 años, Ciudad de México creció de 1 millón a 5 millones de habitantes. São Paulo agregó 1 millón de habitantes a su población total cada diez años en las dos últimas décadas. Entre 1940 y 1955, la población de Caracas creció de 400 000 habitantes a 1 millón. Más acentuados son todavía los casos de urbanización de la República Argentina y del Uruguay en donde una cuarta y una tercera parte, respectivamente, de la población total viven en el Gran Buenos Aires y Montevideo.

Este crecimiento trae consigo innumerables problemas de extrema gravedad, entre otros, ausencia de expansión consciente de la base económica, calles y carreteras congestionadas, sistemas de transporte inadecuados, servicios públicos insuficientes, recursos impositivos que no reflejan las necesidades municipales y, como consecuencia, valor ficticio y exagerado de la tierra urbana que impide proporcionar viviendas y servicios públicos y comunales a familias de escasos ingresos. La industrialización de América Latina, una de las causas más importantes del fenómeno de urbanización, es una exigencia fatal e inevitable. Se ha estimado que el aumento de

población activa entre 1955 y 1975 será de unos 38 millones de habitantes que se incorporarán a la actividad productiva, de los que sólo 5 millones irán a la agricultura y los 33 millones restantes a la industria localizada en centros poblados urbanos y metropolitanos, lo que representa una población aproximada de 150 millones de habitantes en las áreas urbanas que vendrán a agravar los problemas existentes de urbanización.

No hay manera de postergar estos efectos dinámicos del desarrollo económico sobre el ambiente físico y social de las comunidades, pero, en cierta forma, se pueden anticipar sus resultados y dirigir o planificar su proceso hacia metas u objetivos a largo plazo, dentro de los recursos de que disponen esas mismas comunidades. Sin embargo, el modo de enfrentar el fenómeno ha adolecido hasta ahora del error fundamental de considerar que el "objeto" de planeamiento urbanístico es la estructura física de las poblaciones, su sistema de calles, la distribución del uso del suelo, el alineamiento de fachadas. La clave del problema se halla en devolver al hombre, mediante la organización del ambiente urbano, una existencia más natural. Así, pues, el planeamiento de ciudades no debe constituir una técnica o una colección de técnicas puramente regulativas; una cosa prestada, estática, inflexible. Las técnicas de hoy tienden más bien a encerrarse dentro de sus propios límites y a desconocer la realidad por pretender conocerla demasiado a fondo. El planeamiento no ha podido sustraerse a la desorbitada autoafirmación de técnicas prestadas para exhibir títulos que le deparen reconocimiento, al margen de dar sentido a las finalidades humanas que ha de satisfacer.

No tenemos una ciencia de los establecimientos humanos, no tenemos una teoría que nos ayude a salvar la ciudad. Carecemos de especialistas que sean sistemáticos y científicos, que procedan con análisis y síntesis, con programas, políticas y estrategias. Nos sobran las tácticas para casos específicos, que no nos ayudan a ganar la batalla de la urbanización, pero nos falta la estrategia planificada que se apoye en la concepción orgánica de la ciudad, que afirma que ésta no vive aislada, sino que tiene sus raíces hondas en la región de la cual se nutre y con la cual debe fundirse.

/Hasta el

Hasta el presente, estos problemas recibieron escasa atención de parte de la administración pública (nacional, provincial y municipal) y de los institutos superiores de enseñanza e investigación. Más aún, el adiestramiento de profesionales especializados en aspectos de la urbanización y del planeamiento urbano casi no existe en las universidades latinoamericanas, y en ninguno de los países se reconoce esta disciplina como profesión independiente.

Consciente de esta situación, la Organización de los Estados Americanos ha establecido dos actividades que se dirigen a desarrollar una ciencia de los establecimientos humanos. La primera de ellas es el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento que funciona en Bogotá y que a partir del 1° de enero del presente año constituye una actividad permanente de la Unión Panamericana, bajo el Programa de Planeamiento, Vivienda y Edificación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Uno de los objetivos de ese Centro es proporcionar adiestramiento, al más alto nivel, a profesionales de todos los países americanos que deseen especializarse en los aspectos tecnológicos, económicos, sociales y administrativos de la vivienda. Otra finalidad es la de realizar investigaciones y trabajos experimentales utilizando, en especial, técnicas y materiales autóctonos que, aplicados a la construcción, ayuden a reducir los costos de producción. Un servicio de documentación e intercambio científico y otro de asesoría extienden el radio de acción del Centro y hacen llegar los resultados de estudios e investigaciones a todos aquellos que puedan beneficiarse con su conocimiento.

La segunda actividad se refiere a la creación de Institutos Regionales de Planeamiento Urbano dentro del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. En 1952, la Unión Panamericana fue autorizada para iniciar este proyecto. Doce países (Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) manifestaron entonces su interés en participar en él, y cuatro de ellos (Chile, Brasil, Costa Rica y Perú) ofrecieron facilidades locales para contar con la sede del mismo. Con la instalación de este proyecto

/en algún

en algún país latinoamericano, se proporcionará asistencia técnica para establecer, dentro de instituciones superiores de enseñanza, cursos regionales de planeamiento urbano. Su finalidad ha de ser el adiestramiento de profesionales no sólo de un país, sino de una región de países. Además de servir para fortalecer instituciones existentes, estos cursos podrán utilizarse como modelo para organizar programas de estudios similares en otros centros de enseñanza superior de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos.

El proyecto perseguirá tres objetivos fundamentales: investigación, adiestramiento profesional y orientación cívica. El programa de entrenamiento tenderá a proporcionar a los becarios un panorama completo de los problemas urbanos y regionales, y de los instrumentos administrativos del proceso de planeamiento. La investigación se dirigirá a estudiar las relaciones de las áreas urbanas y metropolitanas con su región tributaria, y de las comunidades dentro de esas áreas. El centro de interés de este programa básico deberá ser el análisis de las fuerzas económicas y sociales que afectan a la ciudad, y consistirá en proyectos previamente determinados teniendo en cuenta los problemas específicos de los países de origen de los alumnos.

Con estas dos actividades la Organización de los Estados Americanos ha iniciado los pasos para formular una ciencia de los establecimientos humanos y para preparar profesionales que restablezcan las normas de sensatez que se imponen tras esta crisis de crecimiento.

Finalmente, el Programa de Planeamiento, Vivienda y Edificación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Unión Panamericana espera que este Seminario sobre Urbanización en América Latina, al que le augura el éxito que se merece, quede como una lección honda de ciencia y experiencia. Que un grupo de técnicos tan calificados haga pensar a los demás técnicos que no están solos en sus luchas y en el mundo de sus propias creaciones.



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento de sala de conferencias N° 3

INTRODUCCION A LA PRIMERA PARTE, PUNTO 4 DEL TEMARIO (REPERCUSIONES HUMANAS Y SOCIALES DE LA URBANIZACION, ETC.)

Introducción

En esta parte del debate debemos considerar más concretamente las repercusiones de la urbanización en los individuos y las familias y la forma en que los asistentes sociales y los servicios de asistencia social podrán ayudar a resolver los problemas que a este respecto se plantean. Es cada vez más general la opinión de que esos servicios forman parte integral de la política social y de que deben desempeñar una función importante tanto en la prevención como en la solución de los problemas sociales. En realidad, ¿se consulta a los asistentes sociales que trabajan con problemas humanos en distintos ambientes en cuanto a la política social y se les da un papel definido que desempeñar en el planeamiento y ejecución de los programas destinados a resolver problemas humanos?

Del documento titulado Algunas normas de política general que entraña la urbanización (E/CN.12/URB.2) se podría tomar cada sección y estudiarla en relación con los servicios sociales. Por ejemplo ¿en qué forma colaboran las escuelas de servicio social en los estudios acerca de las necesidades humanas y los medios de satisfacerlas? Se ha dicho que las universidades son las más capacitadas para llevar a cabo tales estudios y formar una conciencia pública acerca de las normas de política general que entrañan. Se ha señalado la necesidad de coordinación: dentro de los servicios sociales ¿qué tipo o tipos de mecanismos se emplean para coordinar los distintos organismos de bienestar social tanto públicos como voluntarios y para coordinarlos con servicios relacionados con ellos, como los de educación y salud? ¿Podrían aplicarse medidas de asistencia social en las zonas rurales para desalentar la migración hacia las ciudades? He aquí sólo algunas de las preguntas que podrían plantearse en relación con el referido documento.

/Problemas sociales

Problemas sociales

Los problemas sociales derivados del rápido crecimiento de las ciudades son de índole especial y suponen graves obligaciones para los servicios sociales. Muchas de estas ciudades no constituyen propiamente entidades cívicas sino meros conglomerados de personas atraídas a la ciudad por distintos alicientes: unos buscan trabajo remunerado permanente o temporal; otros obedecen al simple afán de viajar o de aventura que pueden satisfacer gracias al aumento y mejora de los medios de comunicación; algunos quieren escapar de las restricciones que impone toda sociedad de tipo tradicional; otros aspiran a recibir la educación que la ciudad ofrece con más facilidad que el campo; y cuando se trata de personas cultas, quieren disfrutar de las variadas actividades intelectuales y culturales que ofrece el medio urbano. De esta manera, las ciudades frecuentemente crecen en forma desordenada y pocas disponen de los medios necesarios para dar a sus habitantes las comodidades y servicios que exige la vida urbana.

En muchas de estas ciudades la población se encuentra todavía en una etapa de transición entre el campo y la ciudad; sigue unida íntimamente a la tierra y a los sistemas tradicionales de vida, pero, al mismo tiempo, no pueden aplicarse en ella las disciplinas y costumbres que regulaban el sistema tradicional y acondicionaban sus objetivos y relaciones a una sociedad también tradicional. Entre los migrantes a esas ciudades se encuentran distintas clases de personas; algunas se han incorporado de lleno a la urbanización; otras no han roto sus vínculos con la antigua sociedad y no están en ningún sentido urbanizadas, en tanto que muchas más tienen un pie en la ciudad y otro en el campo.

Al considerar la aportación de los servicios sociales, hay que pensar primero en las repercusiones humanas, pues la urbanización ocasiona con frecuencia una disolución de la vida familiar. En muchas ciudades en crecimiento, los nuevos migrantes dejan a sus familias en el campo y, aunque las ven de vez en cuando, la separación prolongada debilita los lazos familiares y tiende a disolver la familia. La preponderancia de hombres en estas ciudades plantea asimismo especiales problemas morales y sociales. Aunque la unidad familiar emigre en su conjunto a las ciudades, las nuevas condiciones de vida, la proximidad de personas frecuentemente de otra raza o cultura le dan una sensación de soledad y de aislamiento.

/Adaptar a

Adaptar a la familia a la vida urbana es otra gran tarea que debe afrontar la mujer, sobre todo si tiene que trabajar fuera de su casa. Frecuentemente debe tratar de eliminar la diferencia que existe entre ella y el hombre, en cuanto éste pueda estar mejor adaptado a la vida urbana, y ha de encontrar nuevas tradiciones y fuentes de satisfacción en sustitución parcial o total de aquellas que tenía originalmente.

La familia recién llegada a la ciudad hace frente a un gran número de problemas nuevos. Por ejemplo, aunque la vida urbana ofrece evidentes ventajas para los niños, éstas rara vez compensan la pérdida de la formación básica que imparte el sistema tradicional de vida. La autoridad de la costumbre no siempre se reemplaza por el respeto hacia la autoridad de los padres. Por su parte, éstos no saben a menudo cómo cumplir satisfactoriamente el deber de educar a sus hijos. La alteración consiguiente de la vida familiar constituye un factor de suma importancia que determina la creciente necesidad de crear medios de atención infantil en el ambiente todavía inestable de muchas ciudades.

En muchas de ellas, y particularmente en aquellas que crecen aceleradamente, una de las causas más importantes de la mayoría de los males sociales radica en la falta de un sentido de identidad entre los diferentes miembros que la componen.

Programas sociales

Admitiendo que la vida familiar se desorganiza ¿es necesario proveer tipos de asistencia social distintos para los migrantes que para las personas radicadas en las zonas rurales o urbanas? Y, de ser así, ¿qué tipo de asistencia se requiere?

¿Será posible disminuir el movimiento injustificado hacia las zonas urbanas mediante la ampliación e intensificación de los servicios sociales en las zonas rurales?

El documento Algunas normas de política general que entraña la urbanización comprende un resumen de medidas especiales para ayudar a los que deseen migrar y a los que verdaderamente emigren, tales como servicios de información y orientación, centros de recepción, alojamiento provisional, mantenimiento y estabilización de la familia, etc. Aunque todas estas medidas se aplican en cierto grado en una o más ciudades /latinoamericanas, no

latinoamericanas, no parece haber habido ningún intento sistemático de apreciar su eficacia o experimentar con nuevas medidas o métodos para hacer frente a los problemas sociales urbanos.

Un grupo internacional de expertos en servicios sociales llegó a la conclusión de que habrá que dar prelación a aquellos servicios sociales que tienen por objeto evitar la desintegración social y fomentar, con la participación de la población, un mejoramiento de las condiciones de vida y de las relaciones sociales. Aunque estos servicios serían de beneficio para toda la colectividad, serán de particular utilidad para la población migrante que necesita adaptarse a un nuevo ambiente social. Con frecuencia se dispone la creación de un centro en que los individuos y las familias pueden reunirse para gran variedad de fines. Sin embargo, comunmente se ignora que la mera creación de tal centro no resuelve ningún problema por sí misma. La experiencia muestra que los centros de barrio o comunidad sólo son verdaderamente eficaces si se establecen por la voluntad manifiesta de un grupo de personas.

Así pues, el asistente social tiene una función especial, que en primer lugar consiste en promover estas asociaciones a través del esfuerzo dirigido de la comunidad, lo que a su vez exige un local en que desarrollar las actividades requeridas por el grupo. Otro prerequisite para el eficaz funcionamiento de los centros de barrio es nombrar a asistentes sociales especializados en trabajo con grupos para que actúen en estos centros y presten allí su asesoramiento y puedan al mismo tiempo aconsejar a los individuos, constituyéndose en un vínculo entre el individuo necesitado y otros organismos sociales.

Una de las principales ventajas del centro de barrio basado en las necesidades de la comunidad radica en que permite cierta flexibilidad en la preparación de programas conforme a los deseos de sus participantes y al uso que se quiere dar al local. Puede comenzar por una demanda de actividades culturales y de esparcimiento y convertirse en un centro que abarque gran variedad de funciones y medios para promover el bienestar familiar e infantil, clubes juveniles, grupos femeninos y actividades para personas adultas; y al mismo tiempo, puede servir como medio de fortalecer la unidad familiar al constituir un lugar en que una familia

que vive en un hogar demasiado pequeño pueda reunirse para realizar actividades en común. Finalmente, debe estimular en sus miembros el espíritu comunal, así como su aptitud para tomar medidas activas encaminadas a mejorar las condiciones de vida dentro de esa comunidad.

Aunque las medidas preventivas y constructivas de los servicios de grupo y comunidad pueden eliminar o mitigar muchos de los problemas sociales inherentes a la urbanización cuando tales servicios tienen una amplitud suficiente, subsistirá un gran número de problemas de inadaptación individual o familiar que exigirán un tratamiento más especializado en las zonas urbanas que en las rurales. Es evidente que estos problemas se agudizan durante un proceso de industrialización y en un ambiente urbano.

En muchos países en desarrollo y en grandes centros urbanos con bajos niveles medios de ingreso será menester esperar algún tiempo antes de poder establecer la variedad de servicios sociales que se necesitan para resolver los problemas sociales y de la comunidad. Como se ha dicho anteriormente, la función de los servicios sociales es la de conseguir la cooperación de la comunidad en la adopción de medidas voluntarias encaminadas a mejorar la vida colectiva y, cuando ello sea posible, instar a las autoridades públicas a proporcionar los servicios necesarios. Pero es urgente crear servicios más especializados de asistencia social en materia de orientación y atención de casos individuales. Cuando la ciudad crece rápidamente y cambian de continuo la técnica, las formas de vida, las normas sociales y los derechos y obligaciones legales que afectan al individuo, es imprescindible dar a la población en general, y no sólo a los migrantes, una información y orientación de carácter general.

La orientación de índole informativa y educativa que tiene por objeto ayudar a los migrantes a adaptarse a la ciudad tiene gran importancia y constituye un servicio esencial para toda la población. La enseñanza sobre la vida en familia, sobre la nutrición, la preparación de presupuestos y las medidas higiénicas podrá impartirse en los centros sociales y a través de servicios de bienestar materno-infantiles; su eficacia dependerá de la existencia de personas preparadas en materia de salud, economía doméstica y servicio social.

/Por lo

Por lo que toca al tratamiento de problemas de inadaptación personal y disgregación de la familia, la utilidad de los servicios de asesoramiento y de trabajo con casos individuales también dependerá del número existente de asistentes sociales capacitados, pero en los numerosos casos en que es necesaria la orientación, podrá comenzarse este servicio con personal que haya recibido un mínimo de instrucción en el mismo trabajo. Además, el uso de métodos muy especializados de trabajo en casos individuales se ve limitado por la propia magnitud de los problemas sociales que entraña el proceso de urbanización.

En la mayoría de los países en desarrollo, el crecimiento de las ciudades plantea gran número de difíciles problemas sociales, algunos de los cuales exigen inmediata solución. Por lo tanto, es comprensible que en muchos países los programas de servicio social se hayan concentrado en uno u otro problema social, enfocándolos desde un punto de vista paliativo, y que sólo rara vez haya sido posible preparar o ejecutar planes para el desarrollo social de la ciudad en su conjunto. Por ejemplo, la necesidad de dar un albergue temporal y asistencia a los migrantes, de cuidar a los niños que no tienen un hogar normal, de ayudar a los ancianos y prestar particular atención a la delincuencia juvenil cobra particular importancia durante un período de rápido desarrollo industrial y crecimiento urbano.

Al decidir el orden de prelación de estos problemas o de una combinación de ellos, debe tenerse en cuenta el desarrollo de los servicios que no sólo alivian sino que evitan la extrema pobreza, la delincuencia, etc. El asistente social tiene entre otras funciones la de despertar a la opinión pública a fin de estimular la creación de servicios públicos más amplios - tales como los de educación y salud - y de cooperar con ellos, promoviendo a la par el desarrollo de organizaciones filantrópicas para la solución de problemas sociales concretos.

Es de suma importancia que la autoridad local de una ciudad o agrupación urbana sienta el deseo de aceptar la responsabilidad de encargarse del bienestar de sus ciudadanos, tanto a través de la descentralización administrativa en general como de los servicios esenciales. Hay que tener siempre en cuenta que la autoridad central tiene la obligación de velar porque se mantenga la calidad de los servicios sociales dentro de las atribuciones y amplitud que se dé a la acción local.

/Cabe señalar

Cabe señalar que en la provisión de servicios sociales no se puede hacer una clara distinción entre las necesidades de las zonas rurales y las urbanas. Habrá que establecer un servicio nacional que resuelva los problemas sociales dondequiera que se presenten y que además encare las medidas preventivas necesarias para evitar que se planteen tales problemas. Los programas sociales que ayudan a levantar el nivel de vida de las zonas rurales pueden ayudar a regular el movimiento hacia las ciudades y por lo tanto es importante que los programas de desarrollo de comunidades se integren con planes generales de desarrollo social encaminados a resolver los inevitables problemas sociales que se presentarán en condiciones rápidamente cambiantes en cualquier ambiente geográfico.

Resumen y acción futura

1) Los servicios sociales, como parte integral de una política social, sólo pueden llegar a convertirse en una realidad efectiva mediante la participación de los asistentes sociales en colaboración con otros profesionales, en la planificación y ejecución de la política social.

2) Es necesaria la planificación nacional de los servicios sociales si se quiere satisfacer las necesidades de los habitantes, sea cual sea su lugar de residencia: urbano o rural.

3) Como hasta la fecha no ha habido ninguna reunión técnica de asistentes sociales para debatir los problemas sociales de la urbanización, los tipos de servicios sociales que se necesitan o los métodos que pueden ser más eficaces en este campo, este Seminario podría recomendar que se convocara a tal reunión como una de sus recomendaciones de acción futura.



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento de sala de conferencias N° 4

APLICABILIDAD DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD A LAS ZONAS RURALES

1. Desde 1957 la Comisión Social, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas han asignado alta prelación al tema del desarrollo de la comunidad urbana. La Comisión Social recomendó incluir en el programa de trabajo "la acumulación de experiencia en la aplicabilidad del desarrollo de la comunidad a los grupos urbanos mediante la organización y participación en seminarios, trabajos de campo y estudios experimentales" (E/CN.5/328).^x El Consejo Económico y Social recomendó en su resolución 663 (XXVI D) "una investigación más profunda de las posibilidades de aplicar los principios y programas de desarrollo de la comunidad a las regiones urbanas". La Asamblea General pidió que en el programa de acción a largo plazo para favorecer el desarrollo de la comunidad se insistiera en la importancia "del examen de los problemas que plantea la migración de la población rural a los centros urbanos". (Resolución 1042 (XI) de la Asamblea General).
2. En los países latinoamericanos cuya población es predominantemente rural y en que los problemas sociales de urbanización son quizá de la misma magnitud - si no mayores - que en el Medio Oriente y Asia Sudoriental, valdría la pena considerar la posibilidad de aplicar a los grupos urbanos los principios y la técnica del desarrollo de la comunidad.
3. Según la definición elaborada por las Naciones Unidas y sus organismos especializados y recomendada por el Consejo Económico y Social, se entienden por desarrollo de la comunidad los procedimientos mediante los cuales se unen los esfuerzos de los pueblos a los de los gobiernos para 1) mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la vida de la comunidad; 2) incorporar las comunidades a la vida de la nación; y 3) poner a las comunidades en situación de contribuir plenamente al progreso nacional.

x Traducción no oficial.

/4. Esta definición

4. Esta definición se aplica tanto a las comunidades rurales como a las urbanas, porque pese a las diferencias que existen en cuanto a relaciones económicas y status y a las necesidades y los servicios que pueden exigir prelación, procedimientos y organización gubernamental diferentes, las comunidades rurales y las urbanas tratan de mejorar su vida social, económica y cultural, necesitan incorporarse al conjunto más amplio de la nación y se empeñan ambas en contribuir al progreso nacional. En suma, la única aspiración en que coinciden las comunidades rural y urbana es lograr la evolución social conforme a determinadas metas. Esas metas pueden ser distintas según sean las diferencias que presentan los problemas sociales, pero en ambos grupos son factores comunes, la acción colectiva, las iniciativas de mejoramiento basadas en el propio trabajo pero con cooperación gubernamental y la ayuda mutua.

5. Los problemas relativos al desarrollo de la comunidad urbana se han resumido en el 20° informe del Comité Administrativo de Coordinación al Consejo Económico y Social (E/2931, anexo III, nota de pie de página 1/) de la siguiente manera:

6. Los programas de desarrollo de la comunidad se han aplicado principalmente en zonas rurales. Pero en las ciudades y poblaciones, particularmente en los casos en que el crecimiento urbano se está produciendo a un ritmo rápido debido a la emigración procedente de las zonas rurales, existe una vasta y creciente serie de problemas económicos y sociales. Por lo tanto, se plantea la cuestión de determinar si las técnicas de desarrollo de la comunidad son aplicables a las zonas urbanas.

7. Una importante diferencia entre la población rural y la urbana reside en la naturaleza de las relaciones económicas, que en esta última determina una mayor expansión de la economía monetaria y de los grupos de trabajadores asalariados. Otra diferencia es que la gente raramente tiene el sentimiento de ser parte integrante de la misma. Por último, los servicios de bienestar social y otros servicios tales como las escuelas y los hospitales están más desarrollados en las ciudades, donde por lo general hay más organizaciones privadas que prestan diversos tipos de asistencia.

/8. Tales

8. Tales diferencias en las relaciones entre las personas, en la naturaleza de las necesidades y en los servicios, requieren distintos procedimientos y un distinto orden de prioridad así como una organización diferente de los servicios gubernamentales.
9. Es preciso evaluar cuidadosamente el pleno significado de estas diferencias antes de llegar a ninguna conclusión acerca de la aplicabilidad de los principios y técnicas del desarrollo de la comunidad a las zonas urbanas.
10. En tanto que la comunidad rural es un grupo integrado, de fuerte cohesión y compacto, cuyos miembros tienen la conciencia clara de pertenecer a él en una comunidad urbana casi no se presentan estas características. La conciencia de pertenecer a un grupo se pierde, en gran medida, en la inmensidad de las ciudades y de sus multitudes. El refugiado o el que acaba de llegar a una aldea comienza a sentirse perdido y frustrado porque se le considera como un extraño, y esta sensación de extrañez se acentúa si no encuentra un sustituto adecuado para esa especie de existencia colectiva, de que disfrutaba en su compacta vida de aldea.
11. Los migrantes rurales tienen formas de vida y de ocio totalmente distintas en las zonas rurales. No existen instituciones de esparcimiento comercializado. La vecindad y la participación en actividades de grupo constituyen los principales medios de recreación. La cooperación y las relaciones no formales son características de todas las unidades de población rural. Se concede mayor importancia a los placeres no materiales y a la cultura. Hay largos períodos de ocio entre la gente del campo sin horas fijas de esparcimiento. En los festivales los campesinos disfrutaban al máximo de su tiempo libre. La necesidad que tienen estos migrantes rurales de vivir en la ciudad lejos de su familia durante períodos largos o cortos es a menudo causa de desorganización social y a veces también de desmoralización personal.
12. De este modo, los problemas humanos de los habitantes de las grandes y pequeñas ciudades se están volviendo tal vez tan agudos como los problemas sociales de los campesinos. La autoridad reguladora de la tradición se debilita, los lazos de las obligaciones familiares se tornan menos importantes y hay mayor posibilidad de organizar las manifestaciones de descontento organizado en las zonas industriales de reciente desarrollo.

/Esto significa

Esto significa que para que la vida industrial siga un curso armónico y pacífico, habrá que ayudar a los migrantes rurales recién incorporados a la vida urbana, a adquirir una actitud de cooperación y buena vecindad para que puedan ayudarse unos a otros y al gobierno en la tarea de elevar sus niveles de vida y perfeccionar sus servicios educativos, sanitarios y de esparcimiento.

13. Por consiguiente, el desarrollo de la comunidad urbana puede contribuir eficazmente a solucionar los problemas de bienestar social de una sociedad que está experimentando una rápida urbanización. Los problemas de migración rural-urbana son los que han dado el mayor impulso a los programas de desarrollo de la comunidad urbana de América del Norte, Europa, Asia y el Cercano oriente. La principal característica de estos programas es el esfuerzo propio y se basan en el principio de que con buena dirección una aglomeración urbana de comunidades desorganizadas puede convertirse en una fuerza constructora positiva en donde hombres, mujeres, jóvenes y niños se unan en comunidades de vecinos bien integradas y trabajen juntos para elevar sus niveles de vida, levantar escuelas, canchas de juego, bibliotecas, instituciones para los físicamente impedidos y otros servicios necesarios en las zonas urbanas.

14. Si en las zonas rurales el esfuerzo propio se orienta hacia la construcción de caminos, canales, pozos, centros de salud, escuelas y hacia el mejoramiento de los métodos agrícolas, en las zonas urbanas que recién se están desarrollando podría revestir la forma de colectas para distintos fines; enseñanza voluntaria de las primeras letras o de industrias domésticas; participación en una junta de vecinos; establecimiento de una sociedad cooperativa local. Estas formas de esfuerzo propio resultan de la conciencia de pertenecer a un grupo y de la ayuda mutua y de un sentido de responsabilidad hacia la comunidad. Los migrantes rurales que viven en la ciudad también pueden participar en los sindicatos obreros y trabajar para mejorar las condiciones de la vivienda, a través de comités, además de ser miembros activos de sociedades cooperativas. Las mujeres y los jóvenes pueden desempeñar una función importante en el desarrollo de la comunidad urbana contribuyendo al bienestar de los jóvenes, las mujeres y los niños por intermedio de clubes de jóvenes y mujeres y de organizaciones voluntarias.

/15. Así, el

15. Así, el desarrollo de la comunidad urbana puede, entre otras cosas, constituir un proceso que contribuya a crear una democracia viva. Sus realizaciones visibles, antes mencionadas, son valiosas de por sí pero más valiosa aún es la estabilidad y unión que los habitantes de la comunidad urbana comienzan a adquirir inconscientemente a medida que aprenden a cooperar.

16. Las importantes observaciones formuladas por el Sr. Charles Schottland, Commissioner of Social Security, U.S. Department of Health, Education and Welfare en la National Conference on Social Welfare celebrada en Chicago en mayo de 1958 que se dan a continuación, indican claramente cómo los Estados Unidos moviliza sus comunidades hacia el cumplimiento de objetivos sociales. El Sr. Schottland dice: "Con mucha frecuencia tendemos a olvidar que ha habido y que actualmente están en marcha importantísimos programas de desarrollo de las comunidades en los Estados Unidos. En los últimos años han nacido centenares de nuevas ciudades y zonas suburbanas. Han florecido nuevas ciudades en el desierto, a consecuencias de actividades militares o de nuevas industrias y en la periferia de toda ciudad importante las nuevas construcciones van ocupando los campos y las aldeas. Fue necesario establecer servicios en donde antes sólo había tierra de cultivo. Todo esto supone una inteligente planificación social". Cita como ejemplos a Inyokern, en California, en donde un organismo de defensa trasladó a varios miles de civiles al medio del desierto donde estaba una de sus grandes instalaciones, y al condado de San Bernardino en California que ahora está experimentando una rápida urbanización y en donde se ha adoptado un planeamiento más coordinado y una acción más concertada en relación a la planificación social en el plano de la comunidad, para hacer frente a las necesidades de la industrialización y del rápido aumento de la población de cinco o diez mil a 40 ó 50 mil habitantes. Muestra cómo en estas nuevas comunidades "Un consejo de servicios de la comunidad, organizado por condados, con servicios para las comunidades locales se ha convertido en el centro de un programa de mayor alcance para el desarrollo de comunidades, educativo y de información". Como otras formas de enfocar el desarrollo de las comunidades en los Estados Unidos, llama la atención hacia los bien organizados

/consejos de

consejos de bienestar o consejos de instituciones sociales. Como ejemplo sobresaliente se refiere a la ciudad de Chicago donde hay un consejo en una zona metropolitana cuyo programa ilustra sobre el uso de las capacidades dentro de una amplia planificación en que participe la comunidad. En Europa también se está prestando seria consideración al desarrollo de la comunidad en las zonas de rápida industrialización y entre las actividades previstas para 1959 por la Oficina Europea de las Naciones Unidas figura un seminario sobre desarrollo de la comunidad y bienestar social en las zonas urbanas que se celebrará en Bristol del 12 al 22 de setiembre. 17. En la India, Pakistán y Egipto en que la urbanización se está efectuando a un ritmo muy acelerado estos principios y esta técnica de desarrollo de la comunidad urbana están siendo ensayados con cierto éxito. En América Latina, en donde el proceso de urbanización ha sido igualmente rápido y los problemas sociales de la urbanización igualmente agudos, ha llegado el momento de estudiar la aplicabilidad de estos principios y de esta técnica para ver qué beneficios pueden derivarse aprovechando para este objeto los servicios sociales y gubernamentales que actualmente existen, creando nuevos nuevos servicios cuando fuere necesario y movilizand o el esfuerzo voluntario y de los gobiernos locales para conseguir el mejoramiento del nivel de vida de la población urbana que está en rápido crecimiento y un desarrollo económico y social equilibrado.

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento de sala de conferencias N°5

INMIGRACION Y URBANIZACION EN BOGOTA, COLOMBIA

Por Segundo Bernal, Jefe del Departamento de
Investigaciones de la Oficina de Planificación
Distrital de Bogotá

Introducción

Colombia ha sido definida como un país de ciudades. Por cuanto la inmigración internacional no ha sido relevante en esta nación, el crecimiento de las ciudades tiene como causa preponderante la migración de las gentes del campo hacia los centros urbanos de singulares influencias regionales. Para demostrar la anterior afirmación basta recordar que en 1938 el 71.9 por ciento de la población colombiana era campesina y trece años después, es decir, en 1951, lo era únicamente el 61.3 por ciento.

En el caso de la ciudad de Bogotá, el crecimiento de su población fue lento hasta finales de la tercera década del presente siglo, pero en los últimos treinta años su crecimiento ha sido vertiginoso. En 1905 la ciudad poseía 100.000 habitantes y en 1951 la población había aumentado seis veces y media. El aumento de población desde 1905 hasta 1918 fue de tan sólo 43.000 personas; en los veinte años subsiguientes el aumento fue de 286.318 personas y de 1938 a 1951 el crecimiento fue más alto todavía: 318.012 habitantes. Para 1965 la Oficina de Planificación Distrital ha calculado que la ciudad alcanzará la cifra de 1.358.000 almas, es decir, el doble de la población censada en 1951.

Entre las causas fundamentales del crecimiento de población debe contarse, indudablemente, el fenómeno migratorio. El censo de 1951 reveló que sólo el 43.2 por ciento eran bogotanos de nacimiento, mientras que el 56.8 por ciento procedía de todas las regiones del país, excepto el 1.7

/por ciento

por ciento que nació en el extranjero.

Los nuevos residentes trajeron como consecuencia el extraordinario ensanchamiento de las partes suroccidental, noroccidental y centrooccidental de la ciudad. En el último período intercensal la parte suroccidental creció en un 403.8 por ciento, la noroccidental en un 291.8 por ciento y la centrooccidental en un 260.2 por ciento. La vieja ciudad de Santafé de Bogotá, compacta y radial, se transformó en la urbe de hoy alargada en forma de media luna.

Con el aumento de la población se multiplicaron los especuladores de la finca raíz que en lenguaje vernáculo se denominan "urbanizadores", aprovechando especialmente las tierras que estaban fuera de la jurisdicción del antiguo municipio de Bogotá. Lotificaron los predios, bautizaron estas "urbanizaciones" con nombres llamativos y con la promesa de que dotarían de servicios públicos vendieron los lotes rápidamente. Así nacieron los barrios bogotanos conocidos comúnmente con el nombre de urbanizaciones clandestinas. Con la creación del Distrito Especial de Bogotá, hace cuatro años, tales barrios entraron a formar parte integrante de la ciudad y constituyen, en la actualidad, las numerosas zonas-problema de la capital.

Gran parte de estos barrios están conformados por inmigrantes de extracción rural y de pequeños núcleos urbanos de las diferentes regiones del país. El propósito de este trabajo es describir esquemáticamente las características socio-culturales de cuatro barrios de este tipo con el convencimiento de que los patrones culturales que ellos ostentan son el reflejo del medio cultural de donde proceden y relievar, cuando los hechos así lo indiquen, las influencias urbanizantes.

Características de barrios conformados por inmigrantes

Hacia el extremo suroriental de la ciudad, sobre los declives de la Cordillera de Los Andes se hallan ubicados los barrios denominados Córdoba, Bello Horizonte, Santa Inés y San Vicente Suroriental. Los dos primeros limitan con la parte plana de la ciudad y por lo mismo están más próximos a los servicios urbanos: los otros dos se hallan en la parte superior de los primeros y, en consecuencia, más alejados de la parte integral de la ciudad.

/Los cuatro

Los cuatro barrios son contiguos y poseen en común una topografía arrugada y en declive; casi todos se encuentran por encima del nivel de suministro de agua potable; en general, son de reciente desarrollo y son todos ellos uno de los tantos casos de urbanizaciones clandestinas.

El barrio Bello Horizonte fue estudiado en 1958 por el Centro Interamericano de Vivienda con fines didácticos y por solicitud de la Oficina de Planificación. Los otros tres fueron estudiados recientemente por la última entidad mencionada con el fin de poseer conocimientos básicos tanto del aspecto físico como de los aspectos socio-demográficos indispensables en programas de urbanismo y poseer, además, bases para desarrollar programas de acción comunal.

Esta investigación representa aproximadamente una muestra del 25 por ciento de los edificios contruidos, muestra determinada con el auxilio del censo de usos de la tierra. Se llevó a cabo por el sistema de encuesta, realizada el primer domingo del mes de abril, por cuanto en ese día se encuentran reunidos todos los componentes familiares. Colaboraron, previa preparación, los estudiantes de cuarto año de arquitectura de la Universidad Fundación de América y un grupo de profesionales de la Oficina de Planificación.

La encuesta incluyó el censo de vivienda y de población con especificación de familia nuclear y doméstica, mortalidad, sexo, estado civil, grado educacional, profesión u oficio, ocupación actual, ingresos, lugar de trabajo y tiempo de transporte, inmigración y causas y un cuestionario de opinión, aplicable únicamente a los jefes de familia, tendiente a detectar instituciones básicas que conforman una vecindad y una comunidad.

Los resultados indican que los cuatro barrios están conformados especialmente por inmigrantes de reciente data y que las características socio-culturales son predominantemente patrimonio de este grupo de inmigrantes.

Población e inmigración

Los cuatro barrios poseen aproximadamente 15.000 habitantes, o sea el 1.5 por ciento de la población total actual de la ciudad. Las densidades son más altas en los barrios que están más cerca del conjunto urbano y más bajas en aquellos ubicados en la parte superior. En efecto, el barrio Córdoba posee una densidad de 269 habitantes por hectárea, en tanto que el barrio

San Vicente apenas posee 63.7. (Véase cuadro 1.)

Las dos terceras partes de la población de los barrios Córdoba y Bello Horizonte son inmigrantes, mientras que en Santa Inés y San Vicente representan más de la mitad de las respectivas poblaciones. El mayor volumen de inmigrantes provienen, en orden de importancia, de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, circunvecinos a la capital de la República, los cuales poseen una numerosa población campesina y también numerosos aunque pequeños núcleos urbanos. (Véase cuadro 2.) La inmigración masculina es ligeramente superior a la femenina.

En los barrios Córdoba y Bello Horizonte un poco más del 60.0 por ciento de los inmigrantes han llegado a la Capital en la presente década, mientras que en los otros dos barrios más del 50.0 por ciento, siendo mayor el volumen de inmigrantes en el último cuatrienio. (Véase cuadro 3.)

La diferencia de porcentaje de inmigrantes en los cuatro barrios está en relación con la antigüedad de los mismos y ello se comprueba también con el número de años que los moradores llevan residiendo en ellos. Residentes de cuatro años y menos constituyen las tres cuartas partes en Bello Horizonte, las dos terceras partes en el Córdoba, la mitad en San Vicente y menos de la mitad en Santa Inés. El último barrio, pues, es el de mayor antigüedad. (Véase cuadro 4.)

Los principales motivos que han impulsado a los inmigrantes a abandonar sus lugares de origen son el deseo de buscar trabajo, el anhelo de mejorar las condiciones de vida y la violencia política que ha venido azotando al país en los últimos diez años. Factor de importancia para la inmigración es también el hecho de que un considerable porcentaje, especialmente en los barrios Santa Inés y San Vicente poseían familiares ya radicados en la capital.

Las causas de inmigración, indudablemente reflejan condiciones de vida precarias en los respectivos lugares de origen y un considerable número de allegados fueron trabajadores agrarios y pequeños propietarios, que según todas las evidencias, se radicaron los primeros en San Vicente y los últimos en los Barrios Córdoba y Bello Horizonte. (Véase cuadro 5.)

Estamos, pues, en presencia de barrios conformados por inmigrantes de reciente data, que se han movido o por las malas condiciones de vida en sus respectivos lugares de origen o forzados por movimientos de violencia.

Cuadro 1

Barrio	Población	Area urbanizada (hectáreas)	Densidad (hab.por ha)
Córdoba	4 734	17.6	269
Santa Inés	2 376	18.7	127
San Vicente	1 715	26.9	63.7
Bello Horizonte	5 500	35.0	157

Cuadro 2

	Córdoba				Santa Inés				San Vicente			
	H.	M.	T.	Por- cientos	H.	M.	T.	Por- cientos	H.	M.	T.	Por- cientos
gotá	218	183	401	38.26	118	106	224	51.9	117	102	219	48.13
ndinamarca	176	159	335	31.96	30	31	61	14.2	48	59	107	23.51
yacá	71	73	144	13.74	23	23	46	10.6	35	36	71	15.6
lima	34	37	71	6.77	4	-	4	0.8	4	6	10	2.18
ldas	6	11	17	1.62	7	8	15	3.5	2	1	3	0.65
ntander	4	3	7	0.67	5	11	16	3.7	10	5	15	3.29
ros departamentos	30	29	59	6.98	31	35	66	15.2	13	17	30	6.64
<u>Total</u>	<u>539</u>	<u>495</u>	<u>1 034</u>	-	<u>218</u>	<u>214</u>	<u>432</u>	-	<u>229</u>	<u>226</u>	<u>455</u>	-

Cuadro 3

	Córdoba				Santa Inés				San Vicente			
	H.	M.	T.	Por- cientos	H.	M.	T.	Por- cientos	H.	M.	T.	Por- cientos
1955-1959	133	139	272	42.95	30	25	55	32.5	43	34	77	36.15
1950-1954	42	66	108	17.05	19	11	30	17.8	19	28	47	22.06
1945-1949	31	23	54	8.53	9	19	28	16.6	22	20	42	19.71
1940-1944	14	18	32	5.05	9	4	13	7.7	5	11	16	7.51
1935-1939	9	14	23	3.63	4	8	12	7.1	4	4	8	3.75
1930-1934	4	8	12	1.89	4	6	10	5.9	5	8	13	6.10
1920-1930	5	6	11	1.74	5	8	13	7.7	1	6	7	3.28
antes 1919	5	4	9	1.42	5	3	8	4.7	2	1	3	1.40
<u>total</u>	<u>321</u>	<u>312</u>	<u>633</u>	-	<u>85</u>	<u>84</u>	<u>169</u>	-	<u>101</u>	<u>112</u>	<u>213</u>	-

Cuadro 4

Años que vive en el barrio	Córdoba	Santa Inés	San Vicente	Bello Horizonte
	(Porcientos)			
1 y menos - 2	38.95	29.22	33.71	58.6
3 - 4	22.09	12.31	17.98	23.4
5 - 6	7.55	3.08	14.61	18.00
7 - 8	12.21	9.23	6.74	18.00
9 - 10	8.72	20.00	15.73	-
11 y más	10.46	26.36	11.23	-

Quadro 5

	Córdoba				Santa Inés				San Vicente			
	H.	M.	T.	Por- cientos	H.	M.	T.	Por- cientos	H.	M.	T.	Por- cientos
Trabajo	74	63	137	21.63	23	14	37	21.9	29	28	57	26.76
Atracción ciudad mejorar condi- ciones	49	64	113	17.84	12	11	23	13.6	14	12	26	12.20
Violencia	38	35	73	11.53	10	4	14	8.3	11	12	23	10.80
Familia	29	52	81	12.79	16	27	43	25.4	36	44	80	37.55
Estudio servicio militar	13	5	18	2.84	2	-	2	1.2	2	2	4	1.87
Otras	60	28	88	13.89	15	12	27	16.0	8	6	14	6.57
Sin información	58	65	123	19.42	17	16	33	13.6	3	6	9	4.22

/Todos ellos.

Todos ellos, en general, como luego se verá, son de un bajo nivel cultural, con limitados o ninguna clase de recursos económicos, pero resueltos a supervivir en un medio urbano desconocido para ellos. Están levantando barrios de la noche a la mañana, con escasas o ningunas posibilidades de dotarlos de servicios públicos, con calles apenas bosquejadas y con viviendas miserables. Poseen indudablemente una gran cualidad: la capacidad de ahorro y construcción, pues de los propietarios encuestados más del 75.0 por ciento son inmigrantes. Esta cualidad, laudable desde todo punto de vista, desgraciadamente no ha tenido ninguna dirección técnica que la encauce tanto por el beneficio individual como colectivo. En cambio, sí ha sido aprovechada voraz y hábilmente por los especuladores de finca raíz que, con el señuelo de tierra barata, han incorporado zonas no aptas urbanísticamente a los magnos problemas urbanos de la ciudad. Las energías invertidas en la construcción de estos barrios son enormes. En el caso de Bello Horizonte los moradores, en el lapso de ocho años, han invertido un capital de cuatro millones, lo que equivale a decir, que hubo una inversión anual de quinientos mil pesos en la construcción de tugurios.

Cuáles son las características socioculturales de los habitantes de estos barrios y en qué forma los fenómenos urbanizantes los están afectando?

Aspectos demográficos

La población de los cuatro barrios es joven, pues más del 50.0 por ciento está compuesta por personas menores de 14 años. Este hecho adquiere pleno significado si se tiene en cuenta que, según el censo de 1951, el mismo tipo de población representaba el 34.2 por ciento de la población total de la ciudad. En los barrios Córdoba y Bello Horizonte hay un predominio de las mujeres sobre los hombres en tanto que en los otros dos barrios el fenómeno es inverso.

La población comprendida entre los 15 y 44 años oscila alrededor del 37 por ciento, que indudablemente es baja si se compara con el de la ciudad que fue de 53.0 por ciento en 1951. Las mujeres tienen un ligero predominio sobre los hombres. En los barrios encuestados en el presente año la mitad de las personas entrevistadas son mayores de 15 años y de ellas las dos terceras partes son casados. Esto indica que la población adulta está constituida por nuevos matrimonios con un alto porcentaje de natalidad, característica ésta de la población rural. (Véase cuadro 6.)

Cuadro 6

Barrio	Población joven (0-14 años)			Población adulta (15-44 años)			Población de edad (45 y más)			Proporción sexos		
	H.	M.	T.	H.	M.	T.	H.	M.	T.	H.	M.	T.
Bello Horizonte	27.5	31.7	59.2	17.9	17.2	35.1	2.4	2.1	4.5	47.8	51.0	98.8
Córdoba	25.5	25.6	51.1	18.3	20.7	39.0	5.3	4.2	9.9	49.1	50.9	100.0
Santa Inés	28.0	24.1	52.1	16.6	19.4	36.0	6.0	5.3	11.3	50.6	48.8	99.4
San Vicente S.O.	26.5	23.7	50.2	18.0	21.3	39.3	5.0	5.5	10.5	49.5	50.5	100.0

Tomando como población activa las personas comprendidas entre los 15 y 49 años se observa que ésta aumenta a medida que las condiciones de vida de los barrios decrecen; es decir, a medida que los ingresos per cápita disminuyen el número de personas que intervienen en el trabajo es mayor. En el barrio Córdoba los activos representan el 60.1 por ciento, en Santa Inés el 61.7 por ciento y en San Vicente el 63.0 por ciento. Las mujeres, como elementos que producen ingresos, son escasas, pues más de las tres cuartas partes de dedican casi exclusivamente a las faenas del hogar. (Véase cuadro 7.) Este hecho permite a la madre vigilar las actividades de sus hijos, si bien que los trabajos de hogar son duros para ella.

La población de más de 45 años es relativamente escasa (véase el cuadro 6), especialmente en los barrios Córdoba y Bello Horizonte. Las personas de esta edad en adelante comprometidas en el trabajo son más frecuentes en los barrios de más precarias condiciones de vida.

Las formas de las pirámides de población de estos cuatro barrios se caracterizan por una amplia base y por perfiles sinuosos aunque no voluminosos en ambos sexos.

Promedio familiar y tipo de familia. El promedio familiar en los barrios Córdoba, Santa Inés, y San Vicente es, en su orden respectivo, de 5.9, 5.6 y 5.3. Los promedios son altos y el de Santa Inés concuerda exactamente con el promedio familiar de la ciudad. Llama mucho la atención que el barrio Córdoba, de más reciente formación y con mayor número de inmigrantes, tenga el más alto promedio familiar. Este fenómeno cobra un mayor significado si se anota que tanto este barrio como el San Vicente poseen el mayor número de familias domésticas (la cuarta parte del total), mientras que el Santa Inés posee el 84.4 por ciento de familias nucleares. Ello indica que la familia nuclear se acentúa con la mayor edad del barrio y la familia doméstica aumenta con la inmigración reciente. En consecuencia, no creemos aventurado afirmar que en el aumento de familias nucleares y en la disminución del promedio familiar existen evidentes influencias urbanizantes. (Véase cuadro 8.)

Mortalidad. Por cuanto los barrios están conformados por matrimonios nuevos con numerosos niños, la mortalidad se refiere básicamente a la infantil. La mortalidad infantil de 0 a 4 años es muy elevada y existe también un considerable porcentaje de nacidos muertos. La mortalidad de los niños comprendidos entre los primeros doce meses de vida en el Córdoba asciende al 31.5 por ciento, En Santa Inés al 40.6 por ciento y en San Vicente al 46.3

Cuadro 7

	Córdoba				Santa Inés				San Vicente			
	H.	M.	T.	Por- cien- tos	H.	M.	T.	Por- cien- tos	H.	M.	T.	Por- cien- tos
Ocupados	192	72	264	57.5	73	27	100	57.1	79	33	112	59.3
Cesantes	9	3	12	2.6	7	1	8	4.6	6	1	7	3.7
Total activos	201	75	276	60.1	80	28	108	61.7	85	34	119	63.0
No trabajan	6	5	11	2.4	3	4	7	4.0	5	5	10	5.3
Estudian	8	6	14	3.1	2	7	9	5.1	2	2	4	2.1
Hogar	-	158	158	34.4	-	51	51	29.1	-	56	56	29.6
Total inacti- vos	14	169	180	39.9	5	62	67	38.3	7	63	70	37.0
Total 15-49 años	215	244	459	-	85	90	175	-	92	97	189	-

Cuadro 8

Barrio	Familias nucleares sin allegados		Familias domésticas	
	Número	Por-cientos	Número	Por-cientos
Córdoba	134	75.7	43	24.3
Santa Inés	65	84.4	12	15.6
San Vicente	64	74.4	22	25.6

por ciento. (Véase cuadro 9.) Bien claramente se ve que la mortalidad aumenta a medida que las condiciones de los barrios empeoran. Las causas predominantes de la mortalidad infantil son las enfermedades de los aparatos respiratorio y digestivo. Los decesos producidos por esta última causa son mayores en San Vicente, disminuyen en Santa Inés y los menores porcentajes corresponden al Córdoba.

Estado civil. En los barrios de reciente desarrollo, Córdoba y Bello Horizonte, más de las dos terceras partes de la población mayor de 15 años están casados eclesiásticamente: en los otros dos barrios un poco más de la mitad. La unión libre, los separados y los viudos aumentan notablemente en Santa Inés y San Vicente en tanto que en los otros dos estos fenómenos son poco aparentes. Aquí parece que estamos en presencia de otro caso de influencia urbana, puesto que los mencionados fenómenos no son frecuentes en las zonas rurales de donde proceden los inmigrantes. (Véase cuadro 10.)

Educación. El predominio de la educación primaria es casi absoluto y en el San Vicente llega al 100 por ciento, mientras que en Córdoba y Santa Inés tan sólo existe un 6.0 y 3.0 por ciento respectivamente, con educación secundaria. (Véase cuadro 11.) La mujer es la que menos participa de este beneficio y este es un patrón cultural de las áreas rurales y de los pequeños núcleos urbanos. En Bogotá subsiste entre los grupos obreros y empleados de bajos ingresos en el tipo de educación secundaria que reciben hombres y mujeres: a los primeros se los encamina por el bachillerato y la educación universitaria, en tanto que las mujeres siguen profesiones rápidas y fáciles. Este es otro caso de influencia urbana.

El promedio de años de estudios de primaria cursados es el siguiente: Córdoba, 3.3, Santa Inés 2.8 y San Vicente 2.8. Bien se observa que el nivel educativo del Córdoba es superior al de los otros barrios y ello, naturalmente, se refleja en los mejores ingresos percibidos por sus habitantes.

El analfabetismo en el Córdoba representa la quinta parte, en Santa Inés más de la cuarta parte y en San Vicente la tercera parte. Casi resulta innecesario aclarar que este azote afecta especialmente a la mujer. (Véase cuadro 12.)

De la población escolar estudian el 68.3 por ciento en el Córdoba, el

Cuadro 9

Edades	Córdoba	Santa Inés	San Vicente
	(P o r c i e n t o s)		
Nacidos muertos	16.3	6.25	7.41
Menores de 1 año	31.5	40.63	46.29
1 - 4 años	29.3	25.00	25.93
5 - 9 años	11.9	3.13	1.85
9 y más	11.0	6.24	18.52

Cuadro 10

Estado civil	Córdoba	Santa Inés	San Vicente	Bello Horizonte
	(Porcientos)			
Casados	61.0	56.3	54.26	73.8
Solteros	30.0	24.3	26.91	19.1
Unión libre	5.0	10.1	5.38	1.5
Viudos	3.0	5.4	8.97	4.2
Separados	1.0	3.9	4.48	1.4

Cuadro 11

Barrio	Primaria				Secundaria				Universitaria			
	H.	M.	T.	Porcien- tos	H.	M.	T.	Porcien- tos	H.	M.	T.	Porcien- tos
Córdoba	264	273	537	93.88	17	17	34	5.94	1	-	1	0.17
Santa Inés	114	95	209	96.76	3	4	7	3.24	-	-	-	-
San Vicente	112	83	195	99.99	2	5	7	0.01	-	-	-	-

Cuadro 12

Barrio	A n a l f a b e t o s												A l f a b e t o s			
	7-14 años				15 y más años				Total analfabetos				H.	M.	T.	Por- cien- tos
	H.	M.	T.	Porc.	H.	M.	T.	Porc.	H.	M.	T.	Porc.				
Córdoba	17	34	51	31.6	41	69	110	68.4	58	103	161	21.9	282	290	572	78.1
Santa Inés	15	11	26	29.9	22	39	61	70.1	37	50	87	28.5	117	99	216	71.5
San Vicente	11	14	25	25.0	26	49	75	75.0	37	63	100	31.4	123	98	221	68.6

52.0 por ciento en Santa Inés y el 60.0 por ciento en San Vicente. Aunque el ausentismo escolar es alto en los tres barrios bien se ve que la asistencia es mayor en el Córdoba y menor en San Vicente.

Lugar de trabajo. Los lugares de trabajo más frecuentes hablan también del tipo de trabajadores de cada uno de los barrios. Los del Córdoba, poseen el mayor número de empleados, trabajan en el centro de la ciudad (49.2 por ciento) y únicamente el 6 por ciento trabaja en la zona industrial de Occidente. Los de Santa Inés trabajan en el centro únicamente el 34.9 por ciento, pero aumentan los trabajadores de la zona industrial de Occidente: 9.4 por ciento. En San Vicente los trabajadores de esta zona es más alto todavía: 12.6 por ciento. De ello se colige que es en este barrio donde residen el mayor número de obreros.

Profesión u oficios aprendidos y la ocupación actual. Las variaciones entre el oficio aprendido y la ocupación actual indican, naturalmente, un proceso de adaptación a la vida urbana y será tanto más significativo cuanto más grandes hayan sido las variaciones. (Véase cuadro 13.)

En el barrio Córdoba los oficios aprendidos más frecuentes son los siguientes:

Albañilería	27.0 por ciento
Agricultura	9.3 " "
Comercio	14.9 " "
Trabajadores independientes	19.8 " "
Sin profesión	17.6 " "

En la ocupación actual se encuentran los siguientes cambios:

Albañilería	19.8 por ciento
Agricultura	1.1 " "
Comercio	15.5 " "
Trabajadores independientes	27.0 " "
Sin profesión	0.0 " "
Empleados	22.7 " "

Como bien se puede observar disminuyeron sensiblemente los albañiles y agricultores, en tanto que aumentaron los comerciantes y los trabajadores independientes (loteros, carreteros, cerrajeros, etc.). Hecho de singular importancia es el surgimiento de un alto porcentaje de empleados y el desaparecimiento absoluto de los "sin profesión". Ello parece indicar que en este

Quadro 13
(Porcientos)

	Córdoba		Santa Inés		San Vicente		B. Horizonte
	Prof.u oficio	Ocup. actual	Prof.u oficio	Ocup. actual	Prof.u oficio	Ocup. actual	Ocupación
Albañil	27.01	19.78	30.2	25.5	27.0	28.9	30.0
Agricultura	9.33	1.10	1.88	1.88	17.30	4.80	-
Chof.mecánico	4.48	4.10	4.7	4.7	1.92	2.88	5.75
Comercio	14.92	15.50	18.9	18.9	8.65	14.42	9.20
Serv.doméstico	8.21	8.21	5.7	5.7	14.42	10.58	10.40
Artesanías	1.86	1.86	18.9	17.9	21.15	17.30	3.40
Trab. indep.	19.79	26.99	-	8.5	8.65	8.65	-
Empleados	-	22.7	-	5.7	-	-	5.75
Sin profesión	17.6	-	16.9	-	-	-	-

barrio se ubicaron los inmigrantes mejor calificados, razón por la cual lograron fácilmente abrirse paso como empleados, aspecto que no se observa en los otros barrios.

En San Vicente los más frecuentes oficios aprendidos son:

Albañilería	27.0	por	ciento
Agricultura	17.3	"	"
Comercio	8.7	"	"
Servicio doméstico	14.4	"	"
Artesanías	21.2	"	"

En la ocupación actual aparecen las siguientes modificaciones:

Albañilería	28.9	por	ciento
Agricultura	4.8	"	"
Comercio	14.4	"	"
Servicio doméstico	10.6	"	"
Artesanías	17.3	"	"

El proceso de adaptación a la vida urbana es más evidente en este barrio. Disminuyeron casi totalmente los agricultores, las mujeres comprometidas en el servicio doméstico y los artesanos, pero aumentaron los albañiles y especialmente los comerciantes. Aumentaron también en un 1.0 por ciento los choferes mecánicos. Esto nos indica que los inmigrantes de este barrio no eran personas calificadas y que al llegar a la ciudad los hombres procuraron aprender nuevas profesiones (albañilería, choferes mecánicos) y las mujeres se comprometieron en el servicio doméstico que, muy posiblemente, con el correr de los años muchas dejaron este oficio y se dedicaron a la actividad comercial, estableciendo pequeñas tiendas en sus respectivos hogares. Las "tiendas" es un fenómeno urbano característico de todos los barrios obreros y de empleados de bajos ingresos y que aún amenaza con extenderse a los barrios residenciales altos de mayor antigüedad.

En el barrio Santa Inés, por ser el más antiguo, la situación entre los oficios aprendidos y la ocupación actual no tuvo mayores variaciones. La única alteración notable está en la disminución de los albañiles (5.0 por ciento), pero compensado con un aumento proporcional de los empleados (5.7 por ciento).

Del análisis anterior se pueden obtener las siguientes conclusiones:

(a) Los inmigrantes

- a) Los inmigrantes son de extracción campesina y de pequeños núcleos urbanos, con oficios aprendidos poco diversificados y especializados.
- b) Las mayores variaciones de oficio se presentan en los barrios de mayor aporte inmigratorio y de reciente desarrollo.
- c) En el barrio Córdoba se ubicaron los inmigrantes mejor calificados, en tanto que en San Vicente se establecieron peones agrarios deseosos de buscar trabajo y mejorar sus condiciones de vida.
- d) La actividad comercial de pequeñas tiendas representa una influencia claramente urbana.

Ocupación. Las personas comprendidas entre los 15 y 49 años se hallan casi totalmente trabajando, pues el personal ocupado, en relación con el total de la población activa, en Córdoba es de 97.1 por ciento, en Santa Inés del 98.1 por ciento y en San Vicente se observa que los ocupados superan a la población activa, superávit representado indudablemente por el trabajo de los ancianos. Esto confirma la previa afirmación que a medida que los ingresos decrecen aumenta el número de trabajadores, especialmente, de mujeres, ancianos y niños. (Véase cuadro 14.)

Muy ilustrativo resulta también anotar las proporciones de ingresos percibidos bien sea por concepto de sueldos o de jornales, puesto que los primeros los perciben personas que venden habilidades, en tanto que los segundos quienes venden su fuerza de trabajo. Los ingresos percibidos por sueldos son mayores entre los propietarios que entre los inquilinos y los más altos porcentajes se hallan en el barrio Córdoba, el cual posee el mayor número de empleados, luego le sigue el Santa Inés y por último San Vicente, en donde viven el mayor número de obreros. (Véase cuadro 15.)

Ingreso familiar. Los bajos ingresos son el común denominador de todos los cuatro barrios. Los ingresos más frecuentes de los propietarios en Córdoba, San Vicente y Bello Horizonte están en la escala de los 151 y 200 pesos, mientras que los de Santa Inés se hallan entre los 201 y 250 pesos. Los ingresos de los inquilinos en Córdoba, Santa Inés y Bello Horizonte son del orden de los 101 y 150 pesos. Solamente los de San Vicente alcanzan el nivel de ingreso de los propietarios. (Véase cuadro 16.) Los ingresos familiares del barrio Córdoba son superiores a las de los otros barrios por cuanto posee mayores porcentajes en los niveles de ingreso superiores

Cuadro 14

Barrio	Ocupados				Total	Población activa total
	Hombres		Mujeres			
	Número	Por-cientos	Número	Por-cientos		
Córdoba	194	72.4	74	27.6	268	276
Santa Inés	80	75.5	26	24.5	106	108
San Vicente	99	71.7	39	28.3	138	119

Cuadro 15

Barrio	Propietarios				Arrendatarios			
	Sueldo		Jornal		Sueldo		Jornal	
	Número	Por-cientos	Número	Por-cientos	Número	Por-cientos	Número	Por-cientos
Córdoba	55	67.9	26	32.1	44	59.5	30	40.5
Santa Inés	19	55.9	15	44.1	10	26.3	28	73.7
San Vicente	16	30.8	36	69.2	5	15.2	28	84.8

Cuadro 16
(Porcientos)

Niveles de ingreso	Córdoba		Santa Inés		San Vicente		B. Horizonte	
	Propie- tarios	Arren- data- rios	Propie- tarios	Arren- data- rios	Propie- tarios	Arren- data- rios	Propie- tarios	Arren- data- rios
10-100	3.22	9.19	17.1	4.8	16.36	10.52	5.00	7.4
101-150	9.67	20.68	17.1	21.4	14.5	15.78	15.00	33.3
151-200	21.50	16.08	11.4	9.5	21.8	23.68	25.00	22.2
201-250	13.97	16.08	20.0	9.5	9.1	21.05	21.7	11.1
251-300	15.05	11.49	11.4	17.0	12.72	18.42	16.6	-
301-350	4.30	3.45	-	7.1	5.45	5.26	5.00	3.7
351-400	9.67	6.89	2.9	-	5.45	-	3.3	7.4
401-450	2.15	1.14	5.7	11.9	7.27	2.63	↓	3.7
451-500	2.15	3.44	2.9	-	-	-		
501-600	4.30	2.30	5.7	7.1	1.81	-	↓	↓
601-700	3.22	1.14	-	-	-	-	5.00	11.1
701-800	3.22	1.14	-	-	-	-	↑	↑
801-900	2.15	-	-	-	-	-	↑	↑
901-1 000	-	1.14	-	-	-	-		
Más d.1000	-	-	-	2.4	-	-		

a los 200 pesos. Por el contrario en San Vicente y Bello Horizonte los ingresos son más voluminosos por debajo del nivel de los 200 pesos.

Características socio-culturales

El 60.0 por ciento de la población de los tres barrios compran mercancía en el centro de la ciudad, hecho explicable porque en el lugar no abundan almacenes de mercaderías. En cambio los artículos de consumo diario (viveres) se compran en las tiendas del lugar, pero es significativo que el 46.1 por ciento de los vecinos de San Vicente acuden a las plazas de mercado que se hallan muy retirados de la zona. Muy posiblemente las compras efectuadas deben durar una semana, patrón de mercadeo esencialmente rural.

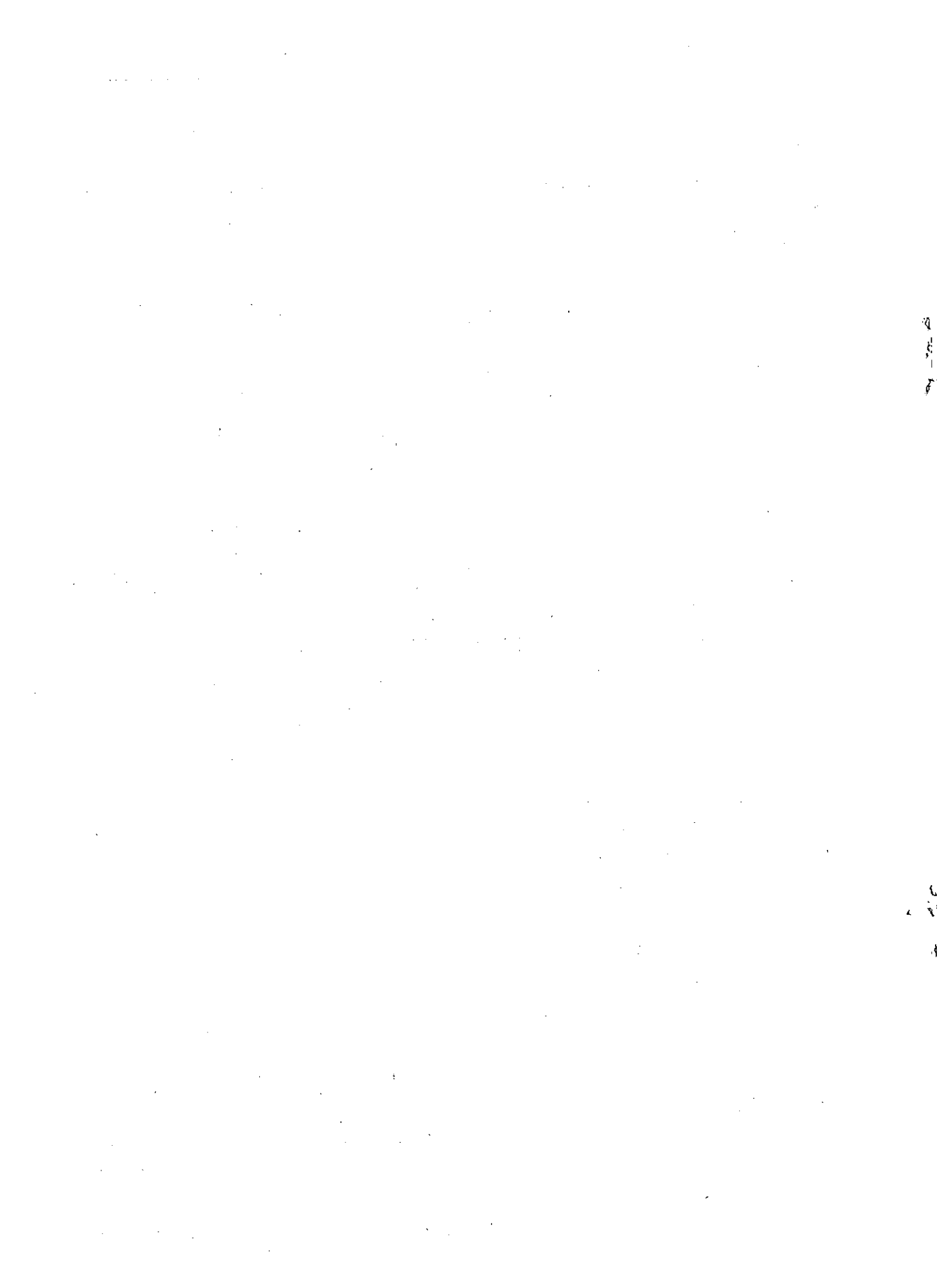
En casos de enfermedad las gentes acuden a los médicos. En Córdoba el 47.0 por ciento busca el médico particular en tanto que el resto solicita los servicios, en orden de importancia, de los hospitales, Seguros Sociales y Centros de Higiene. Únicamente el 2.7 por ciento busca el consejo de las droguerías. En Santa Inés el 24.2 por ciento acude al médico particular y el resto, también en orden de importancia, acude a los hospitales, Centros de Higiene y Seguros Sociales. No buscan el consejo de los farmaceutas. En San Vicente el 32.6 por ciento acuden al hospital, el 29.2 por ciento a los médicos y el resto a los Centros de Higiene, Seguros Sociales y droguerías. Los servicios de teguas o curanderos están ausentes en estos barrios.

Las relaciones sociales son escasas entre las familias de estos barrios. Efectúan muy pocas visitas y cuando ellas acontecen las hacen a parientes que viven en la ciudad relegando las visitas de amigos a segundo plano. La institución del compadrazgo religioso, que juega un papel importante en las áreas rurales no tiene la importancia debida en estos barrios.

No existen asociaciones de ninguna índole y en el barrio Córdoba no reconocen líderes políticos de la vecindad, como sí lo hacen en los otros tres barrios, los cuales poseen también Juntas de Mejoras, siendo la más activa la de Bello Horizonte.

Casi todas las gentes permanecen en sus casas en los días festivos. No acuden a parques o salas de cines. En este aspecto parece que predomina el espíritu aislado y huraño que caracteriza a los habitantes de las zonas rurales, aparte de que las condiciones económicas no se lo permiten.

/La asistencia



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento de sala de conferencias N° 6

DE LA SINGULARIDAD DE LA URBANIZACION EN EL URUGUAY

por Carlos M. Rama

I

La urbanización en la República Oriental del Uruguay presenta ciertas características que le distinguen entre todos los países. Sin embargo, estas pueden ser de interés para otras regiones como una suerte de "experimento" social en gran escala, que permite estudiar ciertos efectos sociales de la sociedad urbana en un ambiente similar y en una escala reducida.

En efecto, la urbanización en el Uruguay se caracteriza sumariamente por los siguientes hechos:

- a) la superioridad numérica de la sociedad urbana sobre la sociedad rural se remonta al siglo XVIII, y por lo tanto los efectos sociales de la urbanización se vienen manifestando desde hace varias generaciones;
- b) el Uruguay es actualmente la sociedad nacional más urbanizada de América Latina, y esto proporciona un cuadro de situaciones sociales muy definidas y estables;
- c) la urbanización uruguaya además se caracteriza por el predominio de una ciudad metropolitana, Montevideo;
- d) una estructura agraria dominada por el latifundio ganadero;
- e) estos fenómenos suceden en un pequeño país de 187 000 kilómetros cuadrados y una población estimada en 2 600 000 habitantes, con un territorio aprovechable de 17 536 000 hectáreas;

II

En casi todos los países europeos, e incluso en algunos latinoamericanos, como México, Perú, Ecuador, etc., las actuales ciudades se apoyan en una densa, antigua y arraigada población de labradores. Cuando los españoles comenzaron la fundación de las actuales ciudades, ya existían sociedades agrarias estables, con un elevado índice cultural.

La situación del Uruguay fue muy distinta. Estaba habitada por poblaciones indígenas muy reducidas que vivían en la etapa cultural del nomadismo bárbaro, que no se sometieron pacíficamente y que lucharon contra los conquistadores prácticamente hasta su final exterminio en 1842.

/Pero, además

Pero, además, el Uruguay, llamado entonces la Banda Oriental, como provincia del Río de la Plata, era una verdadera "marca fronteriza" entre España y Portugal.

En la lucha de los imperios coloniales de las potencias ibéricas, por el acceso al Río de la Plata, la situación geográfica disputada es la que corresponde a territorios en parte de los cuales está asentado el Uruguay. Desde la fundación por los portugueses de la Colonia del Sacramento en 1680 las poblaciones urbanas se ubican en puestos o ciudades fortificadas, cuya ubicación dictan razones estratégicas inmediatas o mediatas. Buena parte de la vida colonial, e incluso con posterioridad durante la independencia hasta por lo menos 1851, los problemas de la sociedad uruguaya giran alrededor de la motivación de la frontera y las necesidades militares.

Combinados estos hechos con los que explican la estructura de la sociedad agraria, resulta explicable que ya a finales del siglo XVIII la mayoría de la población viva dentro de los muros de Montevideo, o bajo la protección de ciudades como Maldonado, Colonia, Canelones, Salto, Melo, Paysandú, San José, Florida, Minas, Rocha, etc.

Posteriormente al abrirse el país a la inmigración europea ésta aporta al país la masa más considerable de habitantes. Hemos precisado que por 1830, al independizarse, el país tenía solamente unos 74 000 habitantes, pero desde aquella fecha hasta 1930 recibió un aporte de alrededor de un millón de italianos, españoles, franceses, brasileños, argentinos y otras naciones europeas. ^{1/}

Este aluvión humano, con la sola excepción de los brasileños que se establecen en zonas rurales del norte, se instala en las ciudades y casi únicamente en Montevideo. El censo demográfico de 1908 registraba que sobre una población total de 1 042 680, correspondían a Montevideo 309 231 habitantes, pero mientras para todo el país había 82.62 por ciento de uruguayos contra 17.38 por ciento de extranjeros; en la capital teníamos un 68 por ciento de nacionales contra un 32 por ciento de extranjeros. Si se hubiera practicado un nuevo censo en 1913, la proporción de extranjeros dentro de Montevideo se demostraría superior al 40 por ciento porque en los años 1908-1913 se produce justamente el máximo de

^{1/} Carlos M. Rama, Ensayo de Sociología Uruguaya, Montevideo, Medina, 1957, capítulos V y VII.

aportes inmigratorios europeos y estos prosiguen instalándose de preferencia en la capital.^{2/}

Aún cerrada la inmigración desde 1934, y como revela un trabajo de campo realizado bajo nuestra dirección, actualmente todavía puede observarse que en la extracción de la mano de obra obrera, se dan proporciones como las siguientes: Montevideo 32, Interior 45 y Exterior 18 por ciento.^{3/}

En otras palabras, incluso en el nivel de los trabajadores manuales, y al contrario de otras ciudades latinoamericanas, la proporción en que interviene la migración rural del hinterland nacional, no alcanza al 50 por ciento, y por tanto no supera a la masa de obreros nacidos en la misma ciudad, o en el exterior.

El arraigo y antigüedad de las ciudades en el Uruguay, también se vincula con la temprana introducción de la industrialización en el país, y especialmente en la capital.

En un trabajo presentado al Quinto Congreso Latinoamericano de Sociología (Montevideo, julio de 1959) hacíamos notar que la industrialización uruguaya conoce los siguientes grandes momentos históricos:

- a) introducción de la maquinaria de vapor en talleres y transportes, al incorporarse el país a las grandes corrientes comerciales internacionales, junto con el surgimiento de una mano de obra libre y capacitada para el trabajo industrial. Esto se realiza por la década de los años 40 del siglo pasado.
- b) Aparición de una burguesía nacional; establecimiento de la primera política proteccionista; los primeros sindicatos; establecimiento de la enseñanza primaria e industrial oficial y rápido desarrollo de la manufactura de artículos de gran consumo. Este segundo momento se cumple en los años 70 del siglo pasado.

^{2/} Pueden consultarse los datos pertinentes en las obras de Eduardo Acevedo, Anales Históricos del Uruguay, tomo V, págs. 435 y sigs. También Economía Política y Finanzas, págs. 30 y sigs.

^{3/} De la comunicación al V Congreso Latinoamericano de Sociología Actitud Política de los obreros montevideanos, ed. mimeográfica. Las premisas metódicas de este trabajo se presentaron en el IV Congreso Lat. de Sociología de Santiago de Chile, en 1957.

c) La tercera etapa coincide con la Administración Batlle (1904-1923 aprox.) en que la población activa dedicada al comercio y la industria comienza a superar la dedicada a las actividades agropecuarias. La mano de obra la provee una amplia inmigración transatlántica y se pone en práctica un sistema político democrático.

El Estado inicia la adquisición o instalación de empresas industriales y comerciales que darán al Uruguay una fisonomía muy particular.

d) El período 1936-1958 en que la industrialización uruguaya adquiere su actual caracterización, y donde asimismo se incrementa el monto e importancia de la intervención estatal en la economía.

Por la interacción de todos estos factores el caso del Uruguay en materia de urbanización presenta un particular arraigo, pues la sociedad urbana está integrada y constituida desde hace varias generaciones.

Es notorio que el Uruguay no solamente es el país más urbanizado de América Latina, sino que figura entre las regiones del mundo en que la proporción de población urbana es mayor.

Según nuestras estimaciones para 1958 sobre una población total de 32 millones 600 mil habitantes, el Uruguay tenía una sociedad urbana constituida por 2 046 000 personas, o sea que solamente participan de la sociedad rural unos 554 000 individuos, el 21 por ciento del total nacional.^{4/}

Ese 78 por ciento de población urbana es ligeramente superior al utilizado por CEPAL para 1950 (75 por ciento), aunque muy superior al de Kingsley Davis y Ana Casis en su ya clásico trabajo de 1946 (55 por ciento), pero este se basaba en datos de 1931-1944 y tenía en cuenta

^{4/} Se trata de estimaciones que hemos hecho en nuestra obra todavía inédita Las clases sociales en el Uruguay. Estructura-Morfología, utilizando especialmente los censos parciales agropecuarios e industrial, por cuanto no existe un censo demográfico nacional desde 1908.

exclusivamente ciudades mayores de 5 000 habitantes.^{5/}

Dentro de América Latina, o por lo menos de algunos de sus países, se destaca la situación del Uruguay de acuerdo al siguiente cuadro:

AMERICA LATINA. PORCENTAJES DE POBLACION URBANA^{6/}

País	Producto bruto por habitante	Pobla- ción urbana	Porc.de más de 100 000	Otras ciuda- des
1. Uruguay	(1958) sobre 400 dól.	78	43	57
2. Argentina	(1947) " " "	66	57	43
3. Chile	(1952) 300-400 dól.	59	49	51
4. Cuba	(1953) 300-400 "	55	40	60
5. Venezuela	(1950) " 400 "	54	31	69
10. Brasil	(1950) 200-250 "	33	40	60
20. Haití	(1950) menos 100 "	12	37	63
AMERICA LATINA	(1950) 250 "	42	43	57.5

Uruguay se encontraría, aparte de Argentina, con cuya situación presenta parecidas condiciones, en el caso de otros países de similar economía agraria (Australia, Nueva Zelandia), similar tipo de poblamiento europeo (Canadá); de tradicional localización de sus poblaciones en ciudades (Inglaterra) o más reciente, como es Estados Unidos.

Incluyendo el Uruguay en un cuadro que alude a esos países, tenemos las cifras siguientes:

5/ Urbanization in Latin America, que consultamos en la antología de Hatt-Reiss Cities and society Elencoe, Free Press, 1957, p.142. Véase también del mismo autor Recent population trends in the new world: an over-all view, "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", Philadelphia, vol. 316, marzo 1958; y en colab. con Hilda Hertz Golden Urbanization and the development of pre-industrial areas, Chicago, "Economic development and cultural change", vol. III, N° 1, 1954.

6/ Según CEPAL, Estudio sobre la mano de obra en América Latina, cuadros VI-1 y VI-6, complementado con estimación del autor a 1958, para Uruguay.

POBLACION URBANA, PORCENTAJES DE VARIOS PAISES^{7/}

País		Ciudades	Ciudad mayor	Ciudades mayores de 100 000 habitantes
1. Uruguay	(est.1958)	78	43	43
2. Argentina	(1947)	66	25	43
3. Australia	(1939)	62.1	13.4	47.3
4. Nueva Zelandia	(1941)	43.8	13.7	31
5. Canadá	(1946)	43	7.8	23
6. Gran Bretaña	(1946)	81.7	20.5	45.2
7. Estados Unidos	(1946)	52.7	5.7	28.8

Del cuadro resulta ser Uruguay el país más urbanizado del mundo después de Inglaterra, citada tradicionalmente como típico de este fenómeno social. Aunque las cifras puestas al día pueden introducir variaciones apreciables se encontraría entre los países mundialmente señalados en este aspecto.

Asimismo estaría entre los cuatro países en el mundo donde más del 40 por ciento de la población vive en ciudades mayores de 100 000 habitantes junto a Gran Bretaña, Australia y Argentina. Sería, contra la aseveración de los expertos de ONU, el único país latinoamericano donde la mayoría absoluta de la población vive en ciudades mayores de 20 000 habitantes.^{8/}

^{7/} A falta de datos estrictamente contemporáneos, recientes y enteramente equivalentes hemos utilizado los proporcionados por el trabajo de Jack P. Gibbs and Walter T. Martin, Urbanization and natural resources: a study in organizational ecology, New York, "American Sociological Review", vol. 23, N°3, 1958; los datos de países latinoamericanos de CEPAL, op.cit.; para Canadá, USA y Gran Bretaña, op.cit. de Kingsley Davis Urbanization in Latin America; y para Uruguay la estimación antes citada.

^{8/} Los porcentajes más cercanos serían Argentina 48, Chile 40, Cuba 33 y Venezuela 31 por ciento, p. 177 de Informe sobre la situación social en el mundo, op.cit.

Pero la singularidad especialmente notable del Uruguay en materia de urbanización es el papel que ocupa una ciudad (Montevideo) dentro de la sociedad urbana y del país entero. Estudiando los cuadros estadísticos porcentuales anteriores, resulta que la única ciudad mayor de 100 000 habitantes es la residencia del cuarenta y tres por ciento de la población total del país, doblando así las cifras correspondientes de Inglaterra. Si nos atenemos a "ciudades mayores de 100 000 habitantes", sin embargo Uruguay aparece justo en el promedio latinoamericano y por debajo en porcentajes de Argentina y Chile.

Este hecho no es nuevo y es necesario insistir que hasta 1951 Montevideo era una ciudad fortificada, prácticamente única sede segura del país en circunstancias de librarse en su territorio las guerras entre España-Portugal y Argentina-Brasil. De 1351 a 1904 en que el país vive desgarrado en guerras civiles es también Montevideo el único centro que ofrece seguridad.

Todo esto ha sido intensamente discutido (aunque no estudiado) por los autores uruguayos y se ha acusado a Montevideo de "centro macrocefálico", "gigantanasia montevideana", "mancha de aceite que amenaza devorar el país", etc., etc. Buena parte de la política uruguaya gira alrededor de este problema, y merecería un estudio científico detenido.

Por nuestra parte pensamos con Bert Hoselitz - en su ensayo Generational Parasite cities, de 1954 - que una ciudad que vive y se desarrolla durante siglos en estos términos, se justifica en sí misma. Si se tratara simplemente de un centro parasitario, no podría sobrevivir durante décadas, y especialmente teniendo en cuenta que está ubicada en un pequeño país de escasos recursos naturales.

En cuanto a las razones que explican hoy su dimensión, y aunque muchas coincidan con los rasgos de la ciudad metropolitana típica, hemos desarrollado anteriormente las siguientes:

- 1) es la capital política y administrativa del país; 2) es su centro cultural; 3) es el centro agrícola, en especial por las tierras que la rodean; 4) es el centro nacional de comunicaciones; 5) sus industrias detentan el 80 por ciento de capitales, producción y empleos de todo el Uruguay; 6) tiene los únicos servicios completos (comerciales, profesionales,

/recursos de

recursos de comunidad, etc.); 7) como sede de inmigración europea es el centro cosmopolita por excelencia.^{9/}

Corresponde hacer algunas precisiones para apreciar mejor el lugar de Montevideo en el Uruguay. Una estimación de la Dirección del Plan Regulador del Concejo Departamental de Montevideo establecía para 1958, una población de 989 616 en el departamento de Montevideo, de los cuales corresponderían a la población estrictamente urbana 663 675 habitantes y a la suburbana 296 198. De ahí que la cifra de novecientos mil que venimos manejando es convencional.

Si estudiamos, no la división administrativa departamental, sino el área metropolitana, como lo define la Oficina del Censo de EE.UU., después de 1950 la población de Montevideo (ahora S.M.A.) sería muy superior al millón doscientas mil personas. Si todavía aplicáramos estrictamente las técnicas de Mc Kenzie sobre la circulación de diarios y las de Dickinsen y otros, llegaríamos prácticamente a la sorprendente conclusión que TODO EL URUGUAY FORMA PARTE DEL AREA METROPOLITANA MONTEVIDEANA.^{10/}

El hecho se explica por ser Montevideo la única ciudad metropolitana en el Uruguay y no tener competencia la expansión de sus servicios, salvo la muy irregular que puede presentarle la ciudad argentina de Buenos Aires en la zona del litoral del Río de la Plata (oeste y río Uruguay). Asimismo por suceder todos estos problemas en un pequeño territorio de 187 000 kilómetros cuadrados (500 x 400 kilómetros aprox. en las orientaciones cardinales), donde las comunicaciones son fáciles y hay prácticamente caracterizada una sola región geográfica. El norteamericano K.H. Silvert ha podido defender con atendibles razones la tesis que el Uruguay es una "ciudad-estado" al ejemplo de la polis griega o la ciudad renacentista.

También está vinculada esta singular urbanización a las peculiares características de la producción agropecuaria uruguaya.^{11/}

9/ Cap. III, Las clases sociales en el Uruguay, op. cit.

10/ R.D. Mc Kenzie, The metropolitan community, New York, Mc Graw Hill, 1933, p.107 y Robert E. Dickinson, City, region and regionalism, N.Y., Oxford Univ. Press, 1947, cap. VI, p.170.

11/ Así lo anota Harley L. Browning en Recent trends in Latin American Urbanization, p.116, publicado en The Annals of the American Academy. etc., op. cit. dedicada al A Crowding Hemispheres: population change in the Americas, de marzo de 1958.

Estudiando la estratificación social rural hemos puntualizado que los rasgos característicos de la sociedad rural uruguaya son determinados por los siguientes hechos:

- a) predominio de la ganadería (de las 17 536 000 hás. explotadas en el Uruguay, corresponden 16 703 000 a la ganadería);
- b) concentración de la propiedad territorial en pocas manos;
- c) baja productividad;
- d) déficit de servicios, comunicaciones y transportes;
- e) atraso cultural marcado.

Con excepción del primer rasgo, no es distinta la situación en los demás países latinoamericanos, pero en el Uruguay por diversos factores resulta agravado.^{12/}

En primer lugar, la misma importancia de la sociedad urbana que valoriza incesantemente la propiedad agraria, depende de ella para su subsistencia, e incluso para la obtención de divisas extranjeras. Es de tener en cuenta la pequeñez del país, la falta de recursos minerales, y la relativa madurez de la industria.

Especialmente es importante la conjunción del tipo de explotación ganadera con la gran propiedad latifundista. Se calcula que unas 600 familias son, a la fecha, propietarias del 35 por ciento del territorio nacional. La clase superior rural, con solamente un 2 por ciento de la población agraria, controla aproximadamente el 75 por ciento de la producción exportable de lanas, cueros, carnes, etc. La empresa económica rural típica del Uruguay es la gran estancia, y ésta es casi siempre una máquina socio-económica despobladora y rutinaria, pues necesita solamente un pastor (un peón o gaucho) por cada kilómetro cuadrado. Un establecimiento, cuyo valor en tierras, animales e instalaciones es de varios millones de pesos, se atiende regularmente con un personal fijo de cuatro o cinco trabajadores.

^{12/} El informe de Thomas Pompeu Accioly Borges, Relaciones entre desenvolvimiento económico, industrialización e incremento demográfico urbano en el Brasil, doc. E/CN.12/URB/7, UNESCO/SS/URB/LA/7, ha mostrado las características similares de "la vieja y deficiente estructura agraria" de su país.

Un número elevado de trabajadores solamente tienen ocupación en las épocas de cosechas, zafra, esquila, yerra, etc., y habitan en aldeas rurales subdesarrolladas llamadas "rancheríos". Se calcula su población total en cien mil individuos.

Tampoco este tipo de empresa fija a los propietarios al territorio y éstos practican el ausentismo, residiendo en las ciudades departamentales o Montevideo, y visitando sus establecimientos periódicamente.

Demás está consignar que este tipo de estructura socio-económica facilita la despoblación rural, explica la escasa densidad de habitantes por kilómetro cuadrado en el interior, y es una especie de "bomba de presión" que obliga al éxodo rural constante de grandes masas sobre las ciudades.

III

El estudio de las estadísticas a largo plazo en estas cuestiones de América Latina, muestra una orientación bastante firme cuyos resultados tienden cotidianamente a acercar los demás países a la situación uruguaya. Como decíamos al principio, el Uruguay en muchos aspectos sería una suerte de país precursor, un verdadero "experimento social" en gran escala más digno de estudiarse a los efectos de la previsión, que de destacarse como una situación original y única.

Las grandes tendencias de América Latina en estos asuntos son fundamentalmente:

- 1) tendencia constante de los países latinoamericanos a acrecer el grado de urbanización de sus poblaciones;
- 2) especial tendencia al crecimiento de las grandes ciudades mayores de 100 000 habitantes;^{13/}
- 3) constante reducción de la población rural en cifras absolutas y porcentuales;
- 4) surgimiento de un ambiente urbano-rural, es decir, de un modo de vida que participa de la sociedad urbanizada, aunque las poblaciones

^{13/} Ver Simón Rottenberg, Nota sobre los aspectos económicos de la urbanización en América Latina, General E/CN.12/URB/6, UNESCO, SS/URB/LA/6, p 13 y ss.

no constituyen estrictamente ciudades.^{14/}

El hecho que América Latina, en grandes líneas progrese en el sentido ya tradicional del Uruguay nos obliga a plantear asimismo el interés de los efectos sociales de la urbanización uruguaya, y especialmente sus problemas.

Sería muy interesante analizar en qué amplia medida la vida política, cultural, condiciones de vida, la opinión pública, etc., deben en el Uruguay su existencia a las dimensiones, profundidad y antigüedad de la sociedad urbana y en especial la de su capital.

Para el exterior tal vez sea más útil subrayar los problemas que vive el Uruguay de mediados del siglo XX que se vinculan directamente al desarrollo de la urbanización. Estos son de diversa índole y calibre.

Así tenemos, por ejemplo:

- 1) los problemas derivados del crecimiento no planificado del núcleo urbano metropolitano (en especial: transportes, formación profesional, vivienda, etc.);
- 2) la escasez y relativo vigor de los centros económicos, culturales y administrativos locales que se presentan como ciudades de tamaño intermedio;
- 3) el ritmo acelerado de las migraciones interiores, que se operan casi exclusivamente en la dirección campo-ciudades;
- 4) la crisis de la sociedad agraria, cuyos efectos son tan decisivos no solamente para las ciudades sino para el país entero.^{15/}

Estos temas que apuntamos merecerían por sí solos un informe independiente.

^{14/} Hemos examinado críticamente a la luz de la experiencia uruguaya, la teoría clásica de la oposición sociedad urbana-sociedad rural, en op. cit. Ensayo de Sociología uruguaya, cap. XII, p.303. Mientras las dos tendencias anteriores son generales, la última se manifiesta, por el momento, sólo en determinados países - v.g. Costa Rica, Puerto Rico, provincia de Buenos Aires, y litoral argentino - como por lo demás también sucede en USA, Francia, etc.

^{15/} Compartimos los conceptos de los expertos de O.N.U. cuando afirman, "El problema más difícil de resolver para los países latinoamericanos, quizá no sea el crecimiento de las ciudades, sino el estancamiento relativo del campo, fenómeno originado en parte por la tendencia urbana de la civilización latinoamericana. Se ha prestado mucho menos atención a las medidas para mejorar la productividad agrícola y elevar el nivel de la vida de las zonas rurales que a las destinadas a estimular la industria y a beneficiar a la población de las ciudades... Si la productividad y el nivel de vida de los sectores rurales no mejoran en forma sostenida, el crecimiento continuo de las ciudades latinoamericanas se basará en cimientos económicos cada vez más precarios", p.175-176, Informe sobre la situación social en el mundo



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento de sala de conferencias N°7

MODIFICACIONES AL PROGRAMA DE TRABAJOS

En relación con el Programa contenido en el Documento de sala de conferencias N°1 que tienen en su poder los señores participantes se ruega tomar nota de las siguientes modificaciones de fechas y horarios, adoptadas según acuerdo tomado en la sesión de la mañana del miércoles 8 de julio.

1. El punto 4, iii) del temario: "Problemas de trabajo y empleo; empleo urbano insuficiente; relaciones obrero-patronales; inestabilidad del trabajo; movilidad ocupacional", se discutirá el jueves 9 de julio a las 10.30 horas.
2. El punto 4, ii) del temario: "Problemas materiales de los grupos urbanos que experimentan un rápido crecimiento; escasez de viviendas, barrios de tugurios, carencia de servicios públicos; saneamiento ambiental; salud y nutrición" se discutirá el jueves 9 de julio a las 15.30 horas, continuando el debate el viernes 10 en las dos sesiones plenarias del día que comenzarán respectivamente a las 10.30 y a las 15.30 horas.
3. El punto 4, i) del temario: "Aspectos sociales de la urbanización en América Latina" se discutirá en las sesiones plenarias del lunes 13 y martes 14 a las horas señaladas, a saber, 10.30 y 15.30 horas.
4. La segunda parte del punto 4,i) del temario, que estaba fijada para el lunes 13 de julio, se discutirá en las dos sesiones plenarias - horas señaladas - del miércoles 15 de julio.
5. La parte del temario destinada a "Conclusiones y plan de acción" se discutirá el jueves 16 de julio a las 10.30 horas.

/6. La tarde

6. La tarde del jueves 16 y la mañana del viernes 17 de julio se dedicarán a la redacción del informe del Seminario por los ponentes señores Phillip Hauser y José Medina Echavarría.
7. El proyecto de informe será entregado a los participantes el viernes 17 a las 17.00 horas.
8. Por lo tanto, la sesión de clausura y aprobación del informe tendrá lugar el sábado 18 de julio a las 9.00 horas.

Como es natural, los cambios señalados no afectan para nada a la documentación básica del Seminario, aunque si puedan afectar el orden de determinados Documentos de sala de conferencias que se habían confeccionado siguiendo en lo posible el orden del programa anterior, pero que se distribuirán de todas maneras en el momento oportuno.

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento de sala de conferencias N° 9

EL PROCESO DE URBANIZACION EN EL PARAGUAY

por Mohamed Yampey y Carlos Williams

I. EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Debido a que la guerra de 1870 modificó sustancialmente la estructura demográfica del país, el estudio de las relaciones urbano-rurales deberán iniciarse con el censo de 1887. En los 63 años que separan esa fecha del censo de 1950, la población ha llegado a estabilizarse presentando una pirámide de edades y relación de masculinidad ya casi similar a la de otros países de América.

En el mismo lapso la población total del país ha subido de 328.000 a 1.408.400 habitantes, es decir que se ha incrementado en 5 veces. En el año de 1887 la población urbana ascendía a 132.429 habitantes y representaba un 24 por ciento de la población total. En el año de 1950 el 37 por ciento de la población es urbana y asciende a 373.091 habitantes, su incremento equivale a 2.8 de la población del año 1887.

Sin embargo, la ciudad de Asunción ha absorbido la mayor parte de este crecimiento. El censo de 1887 computaba 28.838 personas que en 1950 se habían convertido en 201.340 (area urbana solamente). El incremento ha sido igual a 8.3 de la población original. Con este fundamento se puede afirmar que la ciudad capital ha crecido con mayor rapidez que el país en general y también más rápidamente que su población urbana.

El crecimiento de Asunción se ha realizado a expensas de la población rural y de los habitantes de las ciudades menores. Parece que la migración desde el exterior no haya tenido una influencia decisiva en este crecimiento. En efecto, si se compara la cifra de población urbana del año 1887, restándole la población de Asunción, con la población urbana

/del país

del país, igualmente sin considerar Asunción, o sea 107.631 con 171.751 habitantes, se encuentra un incremento cercano a 1,6. Resulta así que Asunción ha crecido 5 veces más rápidamente que las otras ciudades del país.

El cuadro N° I muestra las poblaciones de las ciudades del Paraguay en los años de 1887 y 1950. De la comparación de las cifras resulta evidente que muy pocas ciudades han tenido aumento considerable, y que por el contrario abundan los casos de disminución de población.

Cuadro I
POBLACIONES DE LAS CIUDADES DEL PARAGUAY DE 2.000 HABITANTES Y MAS
1886-1950 $\frac{\text{m}}{\text{s}}$

	1950	1886		1950	1886
Asunción	201.340	24.438	Piribebuy	2.938	4.210
Villarrica	14.680	10.733	Sapucaí	2.849	....
Concepción	14.640	7.239	Iturbe	2.828	....
Encarnación	13.321	3.579	Orqueta	2.817	3.663
Luque	6.867	6.453	Eusebio Ayala	2.618	....
San Lorenzo	5.994	3.729	Coaguazú	2.610	2.616
Coronel Oviedo	5.804	....	General Artigas	2.574	....
Pilar	5.061	....	Villeta	2.526	3.311
Paraguari	4.658	4.506	Pirayú	2.496	....
San Juan Bautista	4.602	2.657	Carapeguá	2.495	7.915
Itá	4.499	4.744	San Pedro	2.464	4.087
Ypacarai	4.306	....	San Juan Nepomuceno	2.452	732
Pedro Juan Caballero	3.968	....	Benjamín Aceval	2.416	....
Coronel Bogado	3.758	....	Ybycui	2.335	....
Caacupé	3.739	2.600	Carmen del Paraná	2.310	....
Puerto Pinasco	3.457	....	Villa Hayes	2.242	....
San Antonio	3.422	....	San Pedro del Paraná	2.233	1.787
Guarambaré	3.173	1.252	San Estanislao	2.209	4.196
San Ignacio	3.030	1.699	Quiindez	2.150	3.882
Caazapá	3.003	9.269	Yuty	2.146	4.960
Areguá	2.986	3.008	San José	2.073	....
Rosario	2.968	....	Yaguaron	2.033	2.804

$\frac{\text{m}}{\text{s}}$ Fuente: Anuario Estadístico de la República del Paraguay 1948-1953.

En el proceso de concentración de la población Asunción en el año de 1950 tenía algo más de la mitad de la población urbana del país, mientras que en 1887 esa ciudad tenía sólo 1/5 del total de la población

/de 2.000

de 2.000 habitantes o más. El cuadro N° 2 muestra la distribución de la población urbana de 151 municipalidades del país para el año de 1950. Nótese la importancia de Asunción y la concentración de población en ciudades de 2.000 a 5.000 habitantes.

Cuadro II

POBLACION URBANA POR MAGNITUD DE MUNICIPALIDAD Y POR SEXO: 1950₂₅/

	N° de muni- cipal.	Población agregada		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Población total urbana	151	459.729	216.763	242.963
100.000 habitantes o más	1	201.340	96.068	105.272
50.000 a 99.999 habitantes	--	--	--	--
20.000 a 49.999 "	--	--	--	--
10.000 a 19.999 "	3	42.641	19.738	22.903
5.000 a 9.999 "	4	23.726	11.014	12.712
2.000 a 4.999 "	36	105.384	48.396	56.988
1.000 a 1.999 "	40	53.620	25.866	27.754
500 a 999 "	31	22.711	10.654	12.057
200 a 499 "	24	8.633	4.170	4.463
Menores de 200 habitantes	12	1.671	857	814

*/ Fuente: Anuario Estadístico de la República del Paraguay 1948-1953.

La información presentada más arriba conduce a observar una fuerte corriente migratoria hacia la ciudad capital. Esta corriente parece tener su origen en las ciudades del interior y las zonas más pobladas del campo. La investigación de los lugares de nacimiento de los habitantes del Paraguay en el año de 1950, demuestra que menos de la mitad de los habitantes de Asunción era autóctona y que las mayores corrientes migratorias se originaban en la Región Central que corresponde al área de mayor densidad del país. Véase en el cuadro N° 4 la importancia de la Región Central como fuente de inmigrantes para Asunción y para las demás zonas del país. En el cuadro N° 3 se puede apreciar que en esa zona está la mayor concentración de población del Paraguay.

Cuadro 3

POBLACION Y DENSIDAD POR REGIONES: PARAGUAY 1950

Región	Población censada	Superficie	Densidad
La República	1.328.452	406.752	3.3
Asunción	206.634	200	1.033.2
Región del Norte	216.719	72.599	3.0
Región Central	635.557	28.553	22.2
Región de Misiones	94.310	21.703	4.3
Región Alto Paraná	120.955	36.772	3.3
Región del Chaco	54.277	246.925	0.2

Cuadro 4

POBLACION POR REGION DE NACIMIENTO: 1950

Región	Total de la población	Región de nacimiento						Extranjero
		Capital	Norte	Central	Misiones	Alto Paraná	Chaco	
La República	1.328.452	116.796	209.384	731.149	98.233	90.130	30.716	52.054
Asunción	206.634	96.938	12.336	75.270	5.246	2.646	3.538	10.660
Región del Norte	216.719	2.482	176.742	25.032	833	513	3.056	8.061
Región Central	635.557	11.988	7.423	602.318	3.455	1.928	1.238	7.204
Región de Misiones	94.310	788	289	46.717	83.816	710	82	3.948
Región Alto Paraná	120.955	1.074	3.177	14.107	4.171	84.099	104	14.223
Región del Chaco	54.277	3.526	9.417	9.745	712	234	22.698	7.945

En términos generales, la investigación demográfica en el Paraguay demuestra una fuerte tendencia a la concentración de la población en Asunción originada principalmente en la corriente migratoria que nace en la Región Central. De los 206.634 habitantes de Asunción en el año 1950, 96.938 habían nacido en el lugar, 75.270 provenían de la Región Central, 10.660 eran extranjeros y el resto de 23.766 correspondía a personas nacidas en otros lugares del país.

II: CONCLUSIONES

La sola información demográfica no puede explicar en su totalidad la vastedad de este problema migratorio ni sus consecuencias para con la estructura social y económica del país. Parece evidente que para una mejor comprensión de este fenómeno sería necesario mayor investigación y una más activa participación de los economistas y de los sociólogos dentro de este campo.

No obstante, puede apreciarse a primera vista que el crecimiento excesivo de un solo centro poblado en el país ha traído consigo el deterioro de las condiciones de vida en ciertas ciudades del interior, así como los males de un exceso de población en la capital con respecto a las facilidades que esa ciudad puede ofrecer.

En el área urbana de Asunción, los servicios públicos están francamente congestionados, la vivienda se vuelve cada vez más difícil de obtener y las oportunidades de empleo decrecen.

En lo que respecta a la vivienda quizá sea oportuno señalar que Asunción se encuentra en situación ligeramente diferente de la que sufren otras capitales de la América Latina. Tal situación es el resultado de características sociológicas, económicas y de clima que le son peculiares al país en general y a cierta acción previsora de los organismos públicos en cuanto a la entrega de tierra urbana en la ciudad capital.

En efecto, la estructura social del país casi no tiene noción de la estratificación de clases, la tierra urbana es abundante y de precio relativamente moderado, el nuevo nivel de desarrollo económico incipiente uniformiza la disponibilidad de medios en todos los sectores de población, existiendo un alto índice de ocupantes-propietarios.

En general son muy pocas las ciudades del país que cuentan con servicios públicos completos. Asunción sólo los ha terminado en el curso de este año. De las 244.724 viviendas del país en el año de 1950 sólo 2.008 tenían agua corriente (0.8% del total) y 23.698 (9.7%) tenían luz eléctrica incluyendo las 17.495 que tenían ese servicio en Asunción.

La modalidad de ocupación de tierras públicas por habitantes invasores también se ha hecho presente en Asunción, aunque con características menos dramáticas que en otras ciudades americanas. Es de mencionar el agrupamiento

/denominado la

denominado la "Chacarita" que se ubica en tierras bajas sujetas a la inundación periódica del río Paraguay. El censo estimativo de 1957 encontró 846 familias habitando ese lugar. De los otros lugares que tienen características similares deben destacarse los de "Apuro o Nudo" y los del barrio Cachurga con un total de 2 6 3 mil habitantes.

En 1953 se efectuó un reconocimiento de usos de la tierra para toda el área urbana de Asunción encontrándose un 17.4 por ciento del área urbana ocupada por viviendas provisionales, es decir viviendas edificadas con materiales poco durables o sin terminar. De esta información puede inferirse que por lo menos un quinto de la población asuncina vive en condiciones sub-estandard.

Es importante tener presente el alto índice de propiedad de la vivienda que existe en el Paraguay en general, así como en la propia Asunción. El promedio alcanza el 79.2 por ciento en la República; 56.1 por ciento en Asunción y 83.6 por ciento en el interior. Tales índices se reflejan en la alta proporcionalidad de casos unifamiliares que alcanza al 79 por ciento en Asunción y 95.3 por ciento en el resto del país.

La disponibilidad de tierra urbana, y el hecho de que esta puede venderse a particulares sin gasto mayor en la instalación de servicios públicos ha conducido al abaratamiento del lote urbano y a su facilidad de adquisición de parte de las familias de bajos recursos o escaso nivel económico.

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento de sala de conferencias N° 10

NUEVAS MODIFICACIONES AL PROGRAMA DE TRABAJO

Con el fin de que los relatores puedan redactar el proyecto de informe final del Seminario en la forma que requiere el número, variedad e importancia de los temas discutidos, la Secretaría cree aconsejable que la sesión prevista para el jueves 16 de julio a las 10.30 horas se retrase hasta el viernes 17 de julio de las 17 horas en adelante. En esa sesión, aparte de discutir las conclusiones preliminares que se deducen de los debates precedentes, se hará entrega, como estaba previsto, del texto del proyecto de informe redactado por los ponentes señores Medina Echavarría y Hauser.

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos

Documento Informativo No. 1

LA CULTURA DE LA VECINDAD EN LA CIUDAD DE MEXICO

por Oscar Lewis

Departamento de Sociología y Antropología
Universidad de Illinois, Urbana, Illinois

N O T A

Este trabajo fue presentado el 22 de agosto de 1958 ante el 33 Congreso Internacional de Americanistas celebrado en San José, Costa Rica. Agradezco a la Fundación Guggenheim la beca que se me concedió en 1957 que hizo posible este estudio en el terreno. También agradezco a la Junta de Investigación de Graduados de la Universidad de Illinois por el permanente apoyo que prestó a mis investigaciones en México. Los datos contenidos en este documento no deben citarse en ninguna publicación sin autorización previa del autor.

LA CULTURA DE LA VECINDAD EN CIUDAD DE MEXICO: ESTUDIO DE DOS CASOS

El centro de interés de la antropología se ha desplazado recientemente desde el estudio de las tribus hacia el de las poblaciones rurales y - como se ha hecho en este trabajo - los habitantes urbanos. Ello podrá dar nueva importancia práctica a los resultados obtenidos por los antropólogos a la vez que hará necesario revalorar las relaciones entre el investigador y los sujetos que estudia. La mayoría de éstos están sumidos en un estado de extrema pobreza y aunque la pobreza es bien conocida por los antropólogos, a menudo la han aceptado sin comentarios en sus estudios de las colectividades prealfabetas por considerarla una parte natural e inherente de todo su sistema de vida, en íntima relación con una técnica deficiente y escasez de recursos o con ambas a la vez. En realidad, muchos antropólogos se han creído llamados a perpetuar esta forma de vida y a defenderla contra los avances de la civilización.

Pero la pobreza en las naciones modernas es cosa muy distinta. Implica un antagonismo de clases, problemas sociales y la necesidad de evolucionar y a menudo es así interpretada por los sujetos del estudio. La pobreza se convierte en un factor dinámico que influye sobre la participación en la cultura nacional y crea una subcultura propia. Se puede hablar de la cultura de la pobreza, porque tiene sus propias modalidades e imprime un sello social y psicológico especial sobre los que en ella están sumidos. Me parece que la cultura de la pobreza atraviesa las fronteras regionales, urbano-rurales e incluso nacionales. Por ejemplo, me ha impresionado la notable semejanza de estructura familiar, naturaleza de los lazos de parentesco, relaciones entre marido y mujer y entre padres e hijos, orientación en el tiempo, modalidad de gastos, sistemas de valores y sentido de comunidad en las clases inferiores en Londres (Zweig, 1949; Spinley 1953; Slater y Woodside 1951; Firth 1956; Hoggart 1957), en Puerto Rico (Stycos, 1955; Steward 1957) en los barrios de tugurios de México, en las aldeas rurales del mismo país (Lewis 1951) y entre los negros de clase baja en los Estados Unidos.

/Para comprender

Para comprender la cultura de los pobres es necesario convivir con ellos, aprender su idioma y costumbres e indentificarse con sus problemas y aspiraciones. El antropólogo, entrenado en los métodos de observación y participación directa, está bien preparado para esta tarea, ya sea en su propio país o en el extranjero. Por desgracia, en muchos de los países poco desarrollados la élite educada autóctona no suele tener gran conocimiento de primera mano acerca de la cultura de los pobres en su propio país, porque la naturaleza jerárquica de su sistema social impide la comunicación a través de las barreras de clase. En México, por ejemplo, casi no existen informaciones científicas sobre la vida familiar de las clases bajas. En uno de los pocos estudios publicados recientemente sobre la familia mexicana (Bermudez, 1955) el autor tuvo que guiarse casi exclusivamente por las descripciones que aparecían en novelas, muchas de ellas de reconocida inferioridad. No se quiere con ello restarle importancia a la intuición de los novelistas, pero han habido muy pocas grandes novelas contemporáneas que traten de las clases bajas en los países poco desarrollados.

En la ciudad de México la mayoría de la gente pobre vive en poblaciones de tugurios que se conocen con el nombre de vecindades. En general, las vecindades se componen de una o más hileras de viviendas de un piso, con una o dos habitaciones, y dan a un patio común. Las viviendas están hechas de cemento, ladrillos o adobe y forman una unidad bien definida con algunas de las características de una pequeña comunidad. El tamaño y tipo de vecindades varían enormemente. Algunas están formadas sólo por unas pocas viviendas, otras cuentan con cientos. Algunas se encuentran en el mismo centro comercial de la ciudad, en viejos edificios coloniales de dos o tres pisos que datan de los siglos XVI y XVII, en tanto que otras, en las afueras de la ciudad, están formadas por casuchas de madera o jacales y se parecen, aunque en un ambiente semi-tropical, a las poblaciones improvisadas (Hooversvilles) que eran tan corrientes en los Estados Unidos durante la crisis.

En este informe me propongo describir y comparar los resultados preliminares de las investigaciones realizadas por mí en 1956-57 en dos

/vecindades de

vecindades de la ciudad de México con objeto de poner de relieve tanto las variaciones como los factores comunes de la vida en una vecindad. A la primera la he llamado Casa Grande y a la segunda Panaderos.

La Casa Grande se encuentra entre las calles de los barberos y la de los hojalateros, cerca del mercado de labores. Es una vecindad gigante de viviendas de una planta que alberga a más de 700 personas. Se extiende por toda una manzana y constituye un pequeño mundo, encerrado por altas murallas de cemento al norte y al sur y por hileras de tiendas que dan a la calle en los otros dos lados. Estas tiendas - de alimentos, lavandería, vidriería, carpintería y un salón de peinados - junto con el mercado y los baños públicos vecinos, satisfacen las necesidades fundamentales de la vecindad, de modo que muchos de sus ocupantes, sobre todo los que vienen de zonas rurales, raras veces se apartan mucho del lugar y casi no conocen el resto de la ciudad de México. Este sector de la ciudad fue antes barrio de criminales y aún hoy día la gente teme transitar por él a altas horas de la noche. Sin embargo, la mayor parte del elemento delincuente se ha cambiado a otras partes y casi todos sus residentes son comerciantes pobres, artesanos y obreros.

Hay dos entradas angostas e insignificantes que se abren a los costados oriente y poniente de la vecindad, cada una con un alto portón que está abierto durante el día y se cierra a las diez de la noche. Cualquiera que entre o salga después de esa hora debe llamar al sereno y pagar porque le abra la puerta. La vecindad está protegida por dos santos patronos: la virgen de Guadalupe y la de Zapopán, cuyas estatuas se encuentran bajo vidrio, una en cada entrada. Las imágenes están rodeadas de ofrendas de flores y velas y en sus mantos están prendidas pequeñas y brillantes medallas, cada una de las cuales da fe de un milagro realizado en favor de algún miembro de la vecindad. Pocos residentes pasan al lado de las imágenes sin algún gesto de devoción, ya sea una mirada o una apresurada señal de la cruz.

Dentro de la vecindad se encuentran cuatro largos patios de cemento, de unos quince pies de ancho. Están formados por amplios edificios rectangulares de cemento divididos en 157 departamentos de una pieza,

/cada uno

cada uno con una puerta color rojo encendido. Las puertas abren a los patios a intervalos regulares de unos 12 pies. En el día, al lado de casi todas ellas hay rústicas escalas de madera que llevan a bajos techos planos sobre la cocina de cada departamento. Estos techos tienen muchos usos y están atestados de cuelgas de ropa, jaulas de aves, palomares, macetas de flores o hierbas medicinales, depósitos de gas para cocinar y de vez en cuando se divisa alguna antena de televisión.

Justo en la entrada de cada departamento se encuentra una pequeña cocina que sirve de pasillo hacia el dormitorio. A la izquierda de la puerta hay un lavatorio y un excusado, separados por una puerta de vaivén. A la derecha hay una cocina, una mesa, sillas y a veces un aparador. En las cocinas que cuentan con equipo más complejo suele no haber sitio para la mesa, caso en el cual ésta se guarda en el dormitorio. En algunos departamentos el dormitorio está tan lleno de camas, juegos de cómodas y tocadores, ropero, máquina de coser, aparato de televisión y otros muebles que los ocupantes han tenido que construir un balcón o tapanco, al que llegan por escalera, para tener más espacio en que dormir.

En la Casa Grande se funden todos los pueblos de México. Sus ocupantes vienen de 24 de los 32 estados y territorios de la nación. Más o menos un tercio de las cabezas de familia nacieron en pequeñas aldeas, otro tercio en ciudades de provincia y los demás en la capital. La mayoría viene de los estados centrales: Guanajuato, Jalisco, México, Hidalgo, Michoacán y Puebla, aunque algunos vienen de muy al sur, de Oaxaca, Yucatán y Chiapas y otros de los estados septentrionales de Chihuahua y Sinaloa. El proceso de fusión de elementos culturales regionales que se da en la vecindad da origen a un nuevo compuesto. También desarrolla en los habitantes de la vecindad un grado mucho mayor de refinamiento y de conciencia de las diferencias regionales mexicanas que el que existe entre los habitantes rurales más provincianos.

Alrededor de un 10 por ciento de los ocupantes han vivido en la ciudad durante 10 años o menos, 59 por ciento de 11 a 25 años y 31 por ciento más de 25 años. La residencia en la vecindad es bastante estable. Setenta y siete por ciento de las cabezas de familia han vivido allí de

6 a 21 años y 56 por ciento más de 11 años. La duración media de residencia es 12 años. Esta estabilidad de residencia se debe al bajo alquiler fijo que se cobra en la vecindad y a la escasez de viviendas a precios módicos en la ciudad. Algunas familias de mayores ingresos esperan cambiarse a mejores viviendas, pero la mayoría están contentos - hasta orgullosos - de vivir en Casa Grande.

Alrededor de 72 por ciento de la muestra de 71 unidades familiares se componía de una familia biológica o nuclear sencilla y el 28 por ciento estaba formado por algún tipo de familia ampliada. Del total de 158 personas casadas que vivían en las 71 unidades familiares, 91 eran mujeres y 67 hombres. En otras palabras, 24 mujeres casadas vivían sin sus maridos, ya sea encabezando la familia o con algún pariente. Había 9 viudas y las 15 restantes estaban separadas, divorciadas o habían sido abandonadas. Un 20 por ciento de todos los matrimonios era del tipo consensual, casi todos ellos en los tramos más bajos de ingreso, y en 20 por ciento de todas las unidades familiares de la vecindad había por lo menos una mujer que había sido abandonada.

Debido en parte a la estabilidad de residencia, la vecindad ha adquirido algunas de las características que suelen asociarse a una pequeña comunidad. Más o menos un tercio de las familias están unidas por consanguinidad y una cuarta parte por matrimonio y compadrazgo. Aunque la mayoría de las familias relacionadas tenían parientes en una sola unidad familiar externa, había varias que tenían parientes consanguíneos en tres, cuatro y hasta 7 unidades distintas. Cuarenta y seis de las unidades familiares estaban relacionadas por el lado femenino, en comparación con sólo 15 por línea masculina. Por ejemplo, había 16 relaciones entre hermanas y 11 entre madres e hijas, pero sólo 6 entre hermanos, uno entre padre e hija y ninguno entre padre e hijo. Esto sugiere que los lazos de la familia ampliada son bastante fuertes en la vecindad, sobre todo entre las mujeres. Es evidente que la madre constituye el núcleo más sólido y estable de la familia.

La cercanía y hacinamiento de las familias y el hecho de compartir un patio común hace que la vecindad conviva en forma íntima y refuerza el

/sentido de

sentido de comunidad. Las mujeres charlan cuando cuelgan la ropa, realizan tareas domésticas en las puertas de sus casas y hacen cola para conseguir agua. Los niños juegan allí porque están más seguros que en la calle. En las tardes, pandillas de niños mayores se apoderan del patio para jugar un violento partido de fútbol y las adolescentes van de a dos y tres a hacer los mandados de sus madres. Los jóvenes van a las mismas escuelas, pertenecen a la pandilla de Casa Grande y forman amistades que duran toda la vida. Los domingos por la noche suele haber un baile al aire libre en uno de los patios, organizado por los jóvenes, al cual asisten personas de toda edad.

La mayoría de los adultos tienen unos pocos amigos a quienes visitan y de quienes piden prestado. Grupos de vecinos pueden comprar un boleto de lotería en común, organizar rifas y tandas o sistemas informales de ahorros y créditos mutuos en un esfuerzo por ayudarse unos a otros. También participan en procesiones y celebran juntos las fiestas de los santos de la vecindad, las posadas de navidad y otros días de fiesta. Pero estos esfuerzos comunales son esporádicos; en la mayoría de los casos, los adultos "no se meten en los asuntos ajenos" y tratan de mantener privada su vida familiar. Las puertas suelen mantenerse cerradas y es costumbre golpear y esperar que den permiso para entrar cuando se va de visita. La mayoría de la gente sólo visita a sus parientes o compadres y no han entrado más que a muy pocos de los departamentos. No es costumbre convidar a los amigos o vecinos a comer, salvo en ocasiones especiales como la celebración de onomásticos o fiestas religiosas. Aunque se puede contar con alguna ayuda de los vecinos, sobre todo en emergencias, ésta se mantiene en un mínimo. Los disgustos entre familias por las maldades de los niños, las peleas entre pandillas y las rivalidades personales entre ~~niños~~ los niños son corrientes.

Los habitantes de Casa Grande se ganan la vida con una variedad tal de ocupaciones que casi no se pueden clasificar. El Censo de 1950 da 72 ocupaciones para esta sola vecindad. Los grupos más grandes están constituidos por los zapateros, pequeños comerciantes, obreros asalariados, choferes, costureras y mecánicos. Alrededor de un tercio de nuestra muestra
/de familias

de familias comprendía por lo menos un miembro cuyo trabajo de tiempo completo o parcial se desarrollaba en la casa, en tanto que las mujeres se dedican al lavado o a la costura, y algunos hombres fabrican zapatos, limpian sombreros o venden frutas o dulces. Sin embargo, muchos salen fuera de la vecindad y trabajan de choferes, obreros fabriles, vendedores ambulantes con un carrito, etc. La ocupación más frecuente es la zapatería y la mayor parte de este trabajo se hace a trato para pequeños fabricantes del barrio. Cada zapatero suele dedicarse a una especialidad: fabricación del taco, por ejemplo, o costura del forro. Este oficio es más o menos típico de la industria casera en pequeña escala que todavía se encuentra en muchas grandes ciudades de México.

Aunque los niveles de vida de Casa Grande son bajos, no son de modo alguno los más bajos de la capital. Los ingresos mensuales por habitante y por familia varían de 23 a 500 pesos y pueden clasificarse en cuatro grupos. (Véase el cuadro II.) El 27 por ciento de las familias acusan un ingreso por persona de menos de 100 pesos, el 41 por ciento se encuentra en la categoría de 101 a 200 pesos; 22 por ciento entre 201 a 300 pesos y 10 por ciento tiene ingresos de 301 a 500 pesos.

En un esfuerzo por precisar las variaciones de niveles de vida en la vecindad, se preparó un inventario de cultura material de 34 rubros, el que se aplicó a cada familia de la muestra. Se incluyeron 11 artículos suntuarios que podrían definir el nivel de vida: radio, cocina a gas, reloj pulsera, uso de cuchillos y tenedores para comer, máquinas de coser, ollas de aluminio, batidora eléctrica, televisión, máquina de lavar, automóvil y refrigerador. Se observó que en un 79 por ciento poseían radios, 55 por ciento cocinas a gas, 54 por ciento relojes de pulsera, 49 por ciento usaba cuchillo y tenedor (las cucharas eran comunes pero en general se comía con la tortilla y las manos), 46 por ciento poseía máquina de coser, 41 por ciento ollas de aluminio, 22 por ciento una batidora eléctrica (los informantes llamaban al mortero tradicional de piedra la batidora mexicana), 21 por ciento televisión, 10 por ciento máquina de lavar, 6 por ciento automóvil y 4 por ciento refrigerador. Ha sido notable el mejoramiento del nivel de vida en los cinco años que han pasado desde que /se comenzó

se comenzó el estudio de la vecindad. Los aparatos de radios han llegado a ser tan comunes que ya no sirven para definir la situación económica. En el cuadro I se muestra la distribución de los 11 artículos suntuarios en la vecindad.

Cuadro I

DISTRIBUCION DE LOS ARTICULOS Suntuarios EN LA VECINDAD DE
CASA GRANDE, CIUDAD DE MEXICO, 1956

Rubro	Número	Porcentaje de familias totales
Radio	56	79
Cocina a gas	39	55
Reloj de pulsera	38	54
Cuchillos y tenedores	35	49
Máquinas de coser	33	46
Ollas de aluminio	29	41
Batidora	16	22
Televisión	15	21
Máquina de lavar	7	10
Automóvil	4	6
Refrigerador	3	4
Total	275	

Las cocinas a gas, aparatos de televisión, uso de cuchillo y tenedor y reloj de pulsera resultaron ser los rubros más útiles para definir el nivel general de vida y de ingreso. La relación entre la posesión de artículos suntuarios y el ingreso por persona aparece en el cuadro II.

/Cuadro II

Cuadro II

DISTRIBUCION DE LOS ARTICULOS Suntuarios POR FAMILIAS Y GRUPOS DE INGRESO EN UNA VECINDAD DE CIUDAD DE MEXICO, 1956

Ingreso mensual por habitante (pesos)	Famili- as		Promedio de articu- los por familia	Tele- visión		Cocina a gas		Bati- dora		Reloj pulse- ra		Cuchi- llería		Ollas de a- lumi- nio	
	Nº	%		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Grupo superior 301-500	71	10	5.57	3	43	6	86	3	43	5	72	7	100	4	57
Grupo superior medio 201-300	15	22	5.53	7	47	12	80	6	40	10	67	10	67	9	60
Grupo inferior medio 101-200	27	41	4.21	5	18	18	67	6	22	18	67	14	52	12	44
Grupo inferior 100 o menos	18	27	2.00	0	0	3	17	1	5	5	28	4	22	4	22
Total	67		4.06	15		39		16		38		35		29	

/En tanto

En tanto que algunas familias no poseían ni uno solo, otras tenían 9 de los 11 artículos suntuarios. Aunque se repite con frecuencia el número de artículos suntuarios que poseen los distintos grupos de ingreso, el promedio sube sin interrupción de 2.00 para el grupo inferior a 5.57 para el superior. Sin embargo, el promedio de artículos por familia en los grupos superior medio y superior es más o menos igual, es decir, 5.53 y 5.57, respectivamente. La relación entre los artículos suntuarios y el nivel de ingreso es mucho más patente en el grupo inferior, el grupo inferior medio y el superior medio.

Los dos grupos superiores de ingreso tenían 10 de los 15 aparatos de televisión. No había ninguno en el grupo inferior. Un tercio de las familias que debían el alquiler de tres meses poseía aparatos de televisión. La televisión es un medio de esparcimiento que se aprecia mucho en vecindad tanto por sus dueños como por los demás. Entre las familias más acomodadas se tiene televisión para el uso exclusivo de la familia, y de sus invitados. En cambio, las familias más pobres cobran una entrada de 25 a 30 centavos a los niños de la vecindad y varias familias de ingresos bajos que han comprado sus aparatos a plazo esperan poderlo pagar con estos ingresos.

La cocina a gas es aún más representativa del nivel socioeconómico que el aparato de televisión. De las 39 cocinas a gas, 36 estaban en manos de los tres grupos superiores. La mayor parte del grupo inferior de ingresos emplea la cocina a kerosén o el carbón. Dos familias del grupo medio de ingresos que tienen televisión todavía usan kerosén y otras ocho, carbón.

Desde un punto de vista estadístico, el empleo de cuchillería para comer parecería ser la característica más definidora de los niveles socioeconómicos. En tanto que todos los del grupo superior de ingresos tenían cuchillería, sólo el 22 por ciento del grupo inferior la poseía.

Hay poca correlación entre el tiempo que se gasta en la ciudad y el hecho de pertenecer a los grupos económicos superiores. Sin embargo, mientras que sólo 14 por ciento de los miembros de los grupos superiores nació en las zonas rurales, 41 por ciento del grupo inferior vienen del campo.

/Hay una

Hay una amplia variación en el grado de instrucción de los sujetos comprendidos en la muestra, desde 12 adultos que nunca fueron a la escuela hasta una mujer que asistió 11 años. El promedio de asistencia escolar entre los 198 adultos de la muestra es sorprendentemente bajo: 4.7 años. Los que nacieron en la ciudad de México acusan una asistencia algo más prolongada (4.9 años) que los nacidos en otros centros urbanos (4.0) o en zonas rurales (3.0). Existe una correlación positiva entre el grado de instrucción y el ingreso: los del grupo superior de la muestra habían cursado aproximadamente un año más de escuela que los del grupo superior medio y alrededor de un año y medio más que los de los grupos inferior medio e inferior.

Los niños de la vecindad muestran una clara ventaja cultural sobre sus padres. Entre los niños de edad escolar, no hay ninguno que no haya asistido nunca a la escuela y ninguno que sea analfabeto. Además, la nueva generación - gran parte de la cual al escribirse este estudio todavía asistía a la escuela - ya tiene mucho más instrucción que sus padres. Los hijos de padres nacidos en zonas rurales tienen hasta ahora 5.7 años de asistencia escolar, o 2.7 más que sus padres. Los hijos de padres nacidos en otras zonas urbanas que la capital promedian 6.4 años de asistencia, o 2.4 más que sus padres. Los hijos de padres nacidos en la ciudad de México muestran la menor diferencia, con un promedio de 6.4 años, o 2.4 años más que sus padres. Entre los niños nacidos en la ciudad, las mujeres tienen un promedio más alto de asistencia escolar, a diferencia del grupo de los padres en que los hombres llevan la delantera.

Consideremos ahora brevemente el segundo caso, el de la vecindad de Panaderos. Esta está arrinconada entre dos edificios de ladrillos, en un terreno baldío, a unas pocas cuerdas de Casa Grande y es una de las poblaciones más pobres de la capital. Como no la separa de la calle ni una pared ni una entrada cubierta, la hilera de viviendas miserables de una pieza, comunicadas entre sí, y sus agregados de fabricación casera, alineada a lo largo de los costados izquierdo y posterior del terreno, queda a la vista de los transeúntes. También a la vista, para uso de los 54 residentes, se encuentra una gran pila de cemento en que las mujeres lavan /sus platos

sus platos y ropa y bañan a sus niños, así como dos excusados ruinosos, con cortinas de sacos rotos, que se limpian por baldeo. La tierra desnuda del lote de 30 pies de ancho está sembrada de piedras y guijarros, en tanto que horquetas sujetan los cordeles para la ropa que se extienden de un lado a otro entre los dos edificios vecinos. Resulta peligroso andar a consecuencia de los hoyos que han dejado los niños o de un sumidero inesperado que se encuentra tapado a medias por una piedra.

Cinco de las 12 viviendas tienen por delante cobertizos o galpones, construidos con dos postes y, sobre ellos, el techo de la cocina, de papel alquitranado, estaño y metal acanalado, el todo sujeto con piedras y apilado hasta muy arriba con leña y trastos. Los cobertizos se construyen principalmente para dar sombra y guarecer de la lluvia a los artesanos que viven y trabajan allí. Dos de ellos fabrican baldes de lata, otro hace juguetes de recortes de metal y un cuarto produce bolsas de agua en miniatura y repara bicicletas. Llenan los cobertizos pilas de equipo, hojas de lata, montones de tiras de acero de desecho, alambre, clavos y herramientas colocados sobre viejas mesas y bancos.

Los demás hombres de la vecindad están empleados en distintas ocupaciones; tres en fábricas de calzado, uno en una fábrica de cinturones y otro vende diarios. Porque ganan poco y gran parte de lo que ganan lo gastan en tomar, todas las mujeres y muchos de los niños trabajan. Algunas de las mujeres más jóvenes están empleadas en tiendas, otras son vendedoras ambulantes, pero la mayoría prefiere trabajar en casa, haciendo trabajos por piezas, fabricando dulces y cocinando alimentos - que venden en la vía pública -, negociando con ropa usada o lavando y planchando. Los cordeles están casi siempre colgados con ropa ajena y constituyen una cortina multicolor detrás de la cual la vida de la vecindad se puede deslizar un poquito más en privado.

Las cabezas de familia de la vecindad de Panaderos vienen de seis de los estados centrales de México: Guanajuato, Querataro, México, Hidalgo, Aguascalientes y Morelos. Cuatro nacieron en pequeñas aldeas rurales, siete en centros urbanos fuera de la ciudad de México, y 10 en esta última. Sólo tres matrimonios llegaron ya casados a la vecindad, después de haber vivido

/en otras

en otras partes de la capital. Como en Casa Grande, la mayoría de los inmigrantes fueron traídos a la ciudad por sus padres o vinieron solos a temprana edad. La permanencia en la ciudad de los que han venido de otros lugares fluctúa entre 12 y 49 años, con un promedio de 26.2 años, que es más alto que el de la otra vecindad. Esto sugiere que la persistencia más prolongada de las características rurales en esta vecindad más pequeña es función no del mayor o menor tiempo que ha mediado desde el arribo a la ciudad sino de la pobreza y del hecho de pertenecer a las clases inferiores.

La vecindad de Panaderos es una comunidad con mayor cohesión que la de Casa Grande. Nueve de las 12 familias están emparentadas y constituyen tres familias ampliadas. Una madre tiene una hija casada en la vecindad; otra tiene un hijo y una hija casados; y una tercera tiene dos hijos y una hija casados. Todas las familias están unidas por compadrazgo. Sin embargo, es difícil mantener la tradicional relación de respeto formal entre compadres cuando se vive tan hacinados y las peleas entre los niños a menudo llevan a rencillas entre compadres. Son frecuentes las visitas y los préstamos entre los habitantes, que entran y salen sin mayor formalidad de todas las viviendas. Poco se puede guardar privado y todo el mundo conoce los asuntos de los demás. Sin embargo, en ciertos aspectos se lleva una vida menos organizada que en Casa Grande. La vecindad de Panaderos no tiene santo patrono, ni pandillas de niños y niñas (quizá porque es tan pequeña) y no se celebra un baile semanal.

Composición de la familia

En la vecindad predomina la familia biológica o nuclear. Seis de las trece familias que se encuentran en las doce casas son del simple tipo biológico compuesto de marido, mujer e hijos. Tres departamentos están ocupados por viudas o mujeres abandonadas que viven con sus hijos grandes, y dos departamentos por hombres separados de sus esposas. Sólo en uno se encuentra una verdadera familia ampliada formada por el marido, su mujer, su hija casada y los nietos.

Hay un total de 13 matrimonios, en cinco de los cuales los cónyuges han cesado de vivir juntos. Seis de los 13 (46 por ciento) son consensuales, /cinco fueron

cinco fueron celebrados por el civil y por la iglesia, uno sólo por la iglesia y otro únicamente por el civil. La elevada proporción de 46 por ciento de uniones consensuales ofrece un agudo contraste con el 20 por ciento registrado en Casa Grande.

Instrucción

El promedio de asistencia escolar de 25 individuos que han terminado sus estudios es 2.1 años por persona, en comparación con los 4.7 registrados en Casa Grande. Además, el límite superior de escolaridad fue 5 años en vez de los 11 observados en la otra vecindad. Quizá el contraste más marcado entre las dos vecindades es la tasa de analfabetismo: 40 por ciento en Panaderos en comparación con 8 por ciento en Casa Grande. Dentro de cada vecindad, el mayor número de analfabetos se encuentra entre los que vienen del campo. No obstante, mientras que sólo 17 por ciento de los nacidos en la ciudad eran analfabetos en Casa Grande, 42 por ciento lo eran en Panaderos. Por otra parte, la nueva generación, nacida en la ciudad, de Casa Grande le lleva una buena delantera a sus padres en materia de instrucción, lo que no ocurre en la vecindad de Panaderos. Ello parece indicar que se da mucha mayor importancia a la educación entre las familias de Casa Grande, lo que sin duda se relaciona con los mayores ingresos, niveles más elevados de vida y en general con la adhesión a valores de clase media y no de clase baja.

Cultura material, ingreso y nivel de vida

La mayor pobreza de la vecindad de Panaderos se refleja en su menor ingreso por persona y en la falta de la mayoría de los artículos suntuarios presentes en Casa Grande. (Véase el cuadro III.)

El ingreso varía de 28 a 280 pesos por persona al mes. Ninguna familia podía clasificarse en los tramos superiores del ingreso registrado en Casa Grande. En Panaderos sólo se encontraron 17 artículos suntuarios (un promedio de 1.42 por familia) contra un total de 275 (promedio de 4.06 por familia) en Casa Grande. Tampoco aquí se pudo definir el nivel de vida por la posesión de aparatos de radio, por cuanto casi todas las casas lo tenían. La falta absoluta de cuchillos y tenedores así como de cocinas a

Cuadro III

RELACION ENTRE EL INGRESO MENSUAL POR HABITANTE Y EL MATERIAL DE CULTURA EN LA VECINDAD DE UNA CIUDAD MEXICANA, MEXICO D.F., 1956

Ingreso mensual por habitante (pesos)	Famili- lias		Prome- dio de articu- los por familia	Televi- sion		Cocina a gas	Bati- dora	Reloj pulse- ra	cuchi- lleria	Ollas de a- lumi- nio
	N°	%		N°	%					
Grupo superior 301-500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grupo superior medio 201-300	2	17	2	1	100	0	0	1	0	0
Grupo inferior medio 101-200	5	41.5	1.8	0	0	0	0	1	0	1
Grupo inferior 100 o menos	5	41.5	.8	0	0	0	0	0	0	0
Total	12		Prom.=1.42	1		0	0	2	0	1

/gas es

gas es especialmente reveladora de un bajo nivel de vida y de clase baja. Las familias de Panaderos viven más o menos a un mismo nivel que el grupo de menores ingresos de Casa Grande.

Otra diferencia interesante entre las dos vecindades se advierte al comparar los niveles de ingreso y de instrucción en ambas. En Casa Grande se encuentra una pequeña relación positiva, es decir a medida que se avanza de los tramos inferiores de ingreso a los superiores sube el grado de instrucción de un promedio de 4.7 a 6.1 años. En la vecindad de Panaderos no existe dicha correlación, lo que indica que la instrucción no se considera como un medio de movilidad ascendente.

Como punto final de comparación entre las dos vecindades, se hará un breve examen de la celebración del Día de los Muertos. Aunque la mayoría de las familias de ambas vecindades festejaban el día, había una gran diferencia de creencias. En la vecindad de Panaderos 10 de las 11 familias estudiadas creían en la venida de los muertos. En Casa Grande sólo 34 por ciento decía creer, 29 por ciento dudaba y 37 por ciento se declaraba incrédulo. Las ofrendas y festejos eran mucho más elaborados en Panaderos. Cuatro familias usaban carbón e incienso, 8 hacían ofrendas de alimentos, 9 de flores y 10 de un vaso de agua y una vela. En cambio, en Casa Grande un porcentaje mucho más reducido usaba carbón e incienso y el porcentaje de familias que dejó una ofrenda alimenticia alcanzó más o menos a la mitad del de Panaderos. La distribución por familias se muestra en el cuadro siguiente.

Parece haber un orden regular y previsible de eliminación de rubros a medida que se pasa del grupo de creyentes al de no creyentes. Se sigue el siguiente orden de eliminación: carbón, flores, agua y velas. Así si un informante usaba carbón era casi seguro de que empleaba todos los demás.

Rubros	Casa Grande		Panaderos	
	No.	Porcentaje	No.	Porcentaje
Carbón	8	19	4	36
Ofrendas	16	39	8	72
Flores	29	71	9	81
Agua	32	79	10	91
Velas	39	95	10	71

/CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Nuestras investigaciones preliminares indican que los residentes de clase baja de la ciudad de México no muestran en tan alto grado el anonimato personal y el aislamiento individual que caracterizan a los residentes de las grandes ciudades en los Estados Unidos. La vecindad y el barrio dividen la ciudad en pequeñas comunidades que actúan en forma cohesiva y personalizante. Mucha gente pasa la mayor parte de su vida en un solo barrio o colonia y aunque haya frecuentes cambios de domicilio suele quedarse dentro de una zona geográfica restringida. La mayoría de los matrimonios tienen lugar dentro del barrio o colonia. Además, los lazos de la familia ampliada son fuertes, sobre todo en épocas de emergencia. Se recuerda y distingue a un gran número de parientes, tanto vivos como muertos. (Véase Firth, 1956, que obtuvo resultados similares.) El compadrazgo también es un factor de cohesión y mucho más fuerte en la vecindad más pequeña.

Pese al culto, al machismo y la importancia cultural general que se presta a la superioridad y dominio masculinos, la familia tiende a girar en torno a la madre quien desempeña el papel principal en las relaciones entre padres e hijos, incluso después que éstos se han casado. Uno de los factores causantes de esta situación puede ser la frecuencia con que los hombres abandonan a sus mujeres y la existencia de una modalidad de "casa chica" en que el hombre pasa relativamente poco tiempo con sus hijos. Posiblemente la misma importancia tenga el efecto desmoralizante que ejerce sobre los hombres el hecho de tener dificultad en desempeñarse en su papel tradicional de pilar económico y jefe de la familia en una cultura en que existe un estado crónico de cesantía, irregularidad del empleo y bajos salarios.

La vecindad actúa como un amortiguador para los migrantes rurales que llegan a la ciudad, debido a la semejanza entre su cultura y la de las comunidades rurales. En efecto, no encontramos diferencias marcadas en la composición de la familia, dieta, vestuario y sistemas de creencia de los habitantes de la vecindad según que vinieran del campo o de la ciudad. El uso de hierbas medicinales, la crianza de animales, la creencia en hechicería, la apatía política y la falta de fe en el gobierno parecen ser tan

/comunes entre

comunes entre los que han estado en la ciudad más de 30 años como entre aquellos que han llegado más recientemente. A esta gente podría llamarse-la el campesinado urbano.^{1/}

Hay que distinguir varios niveles socioeconómicos en la clase baja de la ciudad de México. Podría ser útil desarrollar una tipología parecida a la de Lloyd Warner, clasificando la clase baja en niveles inferior, mediano y superior, en función de las características del medio mexicano. Según esta clasificación, la vecindad de Panaderos probablemente abarcaría los niveles inferior y medio, en tanto que en Casa Grande se encontrarían todos los niveles, e incluso el comienzo de un tramo inferior de clase media. La vecindad de Panaderos acusa una incidencia mucho mayor de lazos de familia ampliada, compadrazgo, analfabetismo, mujeres que trabajan y uniones consensuales. El nivel de ingreso es mucho más bajo y también el promedio de artículos suntuarios. Algunos de los rubros diagnósticos para una tipología de clases y subclases podrían ser la actitud hacia la educación, la movilidad ascendente y la limpieza, el nivel de ingreso, tipo de vestuario (por ejemplo, un saco y corbata parecen indicar clase media), empleo de cuchillo y tenedor para comer, cocina a gas, etc. Es interesante señalar que los habitantes de la vecindad de origen campesino que vienen de familias de pequeños propietarios muestran mayores aspiraciones de clase media, en el sentido de desear un nivel más elevado de vida y mayor educación para sus hijos, que los residentes nacidos en la ciudad en el grupo inferior de ingresos.

^{1/} Sugirió este término Eliot Freidson en una crítica del libro de Hoggart sobre la clase baja en Inglaterra. Dice así: "Nos da una visión de una especie de campesinado urbano - de pensamiento concreto y personal, indiferente, escéptico, suspicaz y aun hostil hacia la nación fuera de su barrio.... " American Journal of Sociology, julio de 1958, p. 98.

BIBLIOGRAFIA

Bermudez, María Elvira.

1955 La vida Familiar del Mexicano. México, Robredo.

Firth, Raymond.

1956 Two Studies of Kinship In London. London, Athlone Press.

Hoggart, Richard.

1957 The Uses of Literacy: Changing Patterns in English Mass Culture. Fairlawn, N.J. Essential Books.

Lewis, Oscar.

1951 Life In A Mexican Village: Tepoztlan Restudied. Urbana, Ill. University of Illinois Press.

1952 "Urbanization Without Breakdown." The Scientific Monthly. Vol. LXXV, No. 1, July, 1952.

Slater, Eliot and Woodside, Moya.

1951 Patterns of Marriage. London, Cassell and Co.

Spinley, B. M.

1953 The Deprived and the Privileged. London. Routledge and Kegan Paul Ltd.

Steward, Julian.

1957 The People of Puerto Rico. Urbana, Ill. University of Illinois Press.

Stycos, J. Mayone.

1955 Family and Fertility in Puerto Rico. New York. Columbia University Press.

Zweig, F.

1949 Labour, Life and Poverty. London. Victor Gollancz Ltd.



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos

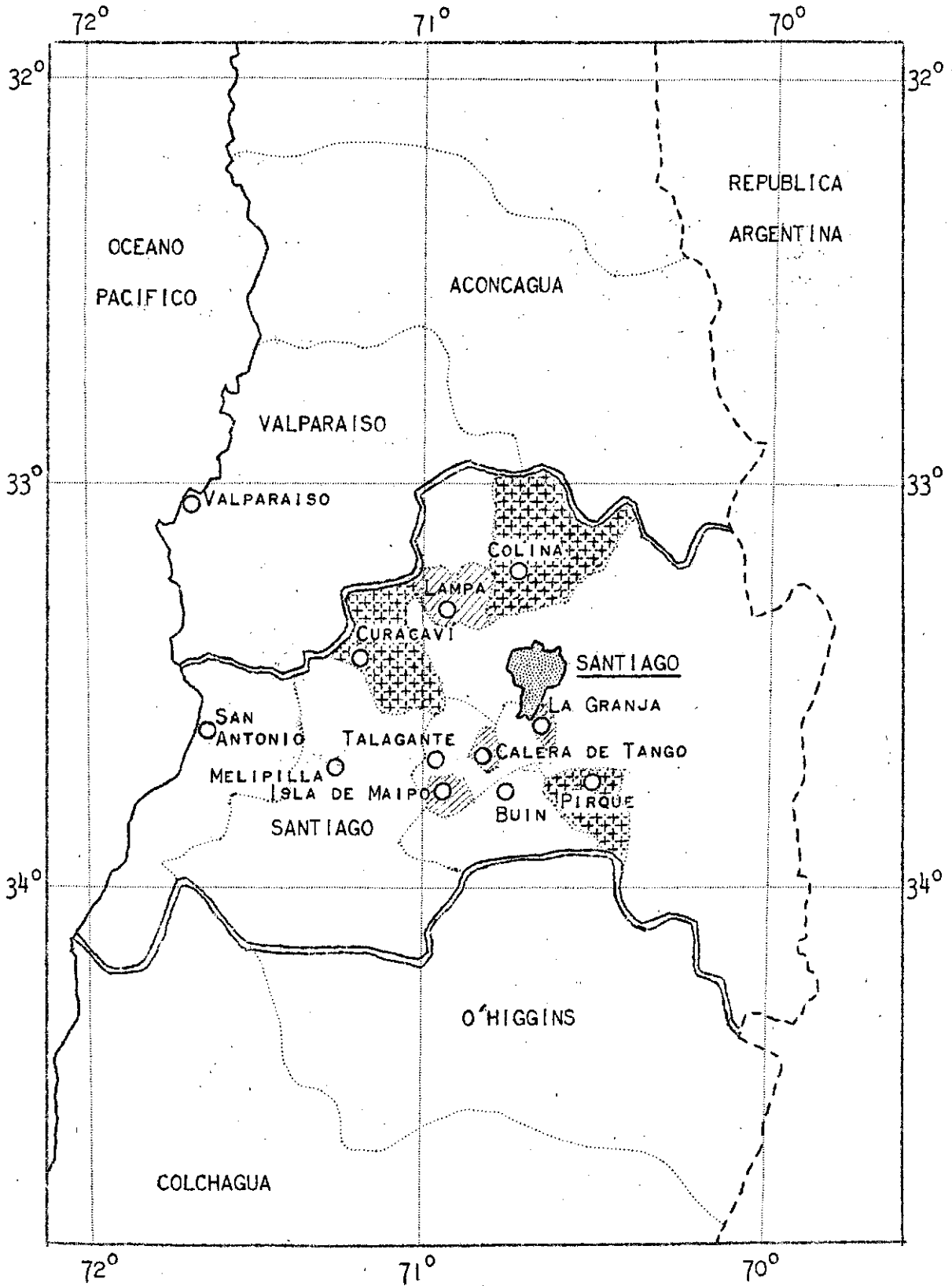
Documento informativo No. 2

EL REGIMEN DE SALARIOS Y SU INFLUENCIA EN LA
SELECCION DE LA MANO DE OBRA RURAL

Estudio de algunas comunas rurales de la
periferia de la ciudad de Santiago

por el Presbítero Oscar Domínguez

PROVINCIA DE SANTIAGO
COMUNAS ENCUESTADAS



Antecedentes

El presente documento estudia la situación de las poblaciones rurales de las comunas de Calera de Tango, Colina, Curacaví, Isla de Maipo, La Granja, Lampa y Pirque; se basa en encuestas efectuadas en estas comunas y en los resultados del Censo General de Población de 1952 y del Censo Agrícola de 1955.

Al precisar el alcance de este estudio, conviene recordar algunos factores que están influyendo en la selección y distribución de la población rural, pero que, por carecer de antecedentes o por no incluirlos en nuestro trabajo, los enumeraremos solamente:

1) La influencia que ha ejercido el atraso y el abandono en que se encuentran las poblaciones rurales. Todos los servicios rurales, comparados con los urbanos, están menos desarrollados o simplemente no existen. Las posibilidades de instrucción, de previsión social y de atención médica y de obtener una más justa aplicación de las leyes sociales son muy inferiores en los campos con relación a las ciudades.

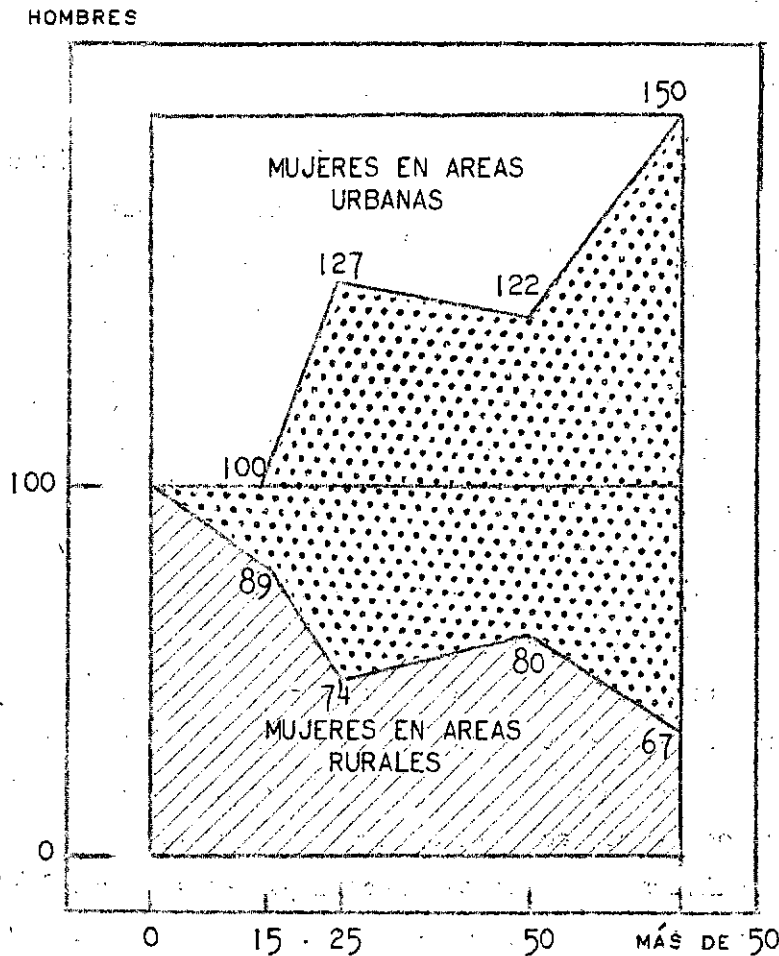
2) Las condiciones en que se efectúa el actual trasplante de las poblaciones rurales a los centros urbanos. Mucho se habla sobre "las poblaciones callampas", pero aún no se puede precisar si esas poblaciones reciben a los emigrantes rurales o a la población urbana marginal. Más que la presencia de campesinos en la ciudad, las poblaciones "callampas" parecen reflejar la cesantía, la delincuencia y la pobreza de algunos sectores urbanos. Poco se conoce aún sobre la incorporación del campesino en las ciudades: entre las mujeres una gran parte llega como empleadas domésticas, pero de los hombres poco se sabe.

3) La selección de los que emigran a la ciudad, ¿se está realizando conforme a una política racional, o más bien se ha dejado que el azar cree sus propios mecanismos?

En este documento nos limitaremos a revisar la incidencia del régimen de salario de la agricultura chilena en el mecanismo de selección de la mano de obra rural y de la población excedentaria que va a las ciudades y, en especial, a Santiago.

Las huellas de la emigración rural: los desequilibrios demográficos

RELACION MUJERES POR CADA 100 HOMBRES DE LA POBLACION URBANA DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO Y EN LA POBLACION RURAL DE LAS COMUNAS ENCUESTADAS, SEGUN EL CENSO DE POBLACION DE 1952.



a) Las mujeres abandonan el campo para concentrarse en las ciudades.


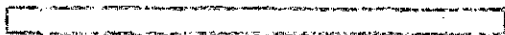
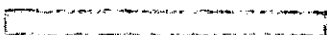
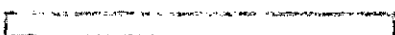

En Chile, según el censo de 1952, hay más hombres que mujeres hasta los diez años, invirtiéndose esta relación a partir de esa edad, hasta un máximo de 122 entre los mayores de 65 años, siendo el promedio para todas las edades de 104 mujeres por cada 100 hombres.

En las comunas encuestadas hay más hombres que mujeres en todos los grupos de edades. La diferencia se acentúa entre los 15 y 24 años y después de los 50 años. En la población urbana de la provincia de Santiago sucede el fenómeno inverso: las mujeres son más que los hombres a partir de los 5 años, acentuándose la diferencia con la edad, hasta llegar a

150 mujeres por cada 100 hombres en los grupos mayores de 50 años; la diferencia disminuye entre los 25 y 50 años para aumentar progresivamente después de los 50 años; la desproporción entre hombres y mujeres en las comunas rurales, especialmente entre los 15 y 24 años, muestra las huellas de la exagerada emigración femenina a la ciudad; la diferencia en favor de los hombres es aún mayor, pues la mortalidad masculina es superior a la mortalidad femenina en todas las edades; en estas condiciones, la diferencia debería reducirse y no acentuarse con la edad, como sucede en las comunas rurales que estudiamos.

b) La agricultura prefiere el trabajo de los hombres adultos.

Al estudiar la distribución de los inquilinos encuestados según la edad, se nota que predominan los adultos mayores de 30 años.

DISTRIBUCION DE LOS INQUILINOS SEGUN LA EDAD			%
MENOS DE 30		21	11
30 - 39		65	34
40 - 49		42	22
MÁS DE 50		51	26
No DECLARARON		12	7
TOTAL DE ENCUESTAS.....		191	100

/Si bien

Si bien es cierto que junto al inquilino trabajan en el campo los "obligados", los "voluntarios", los "medieros", los "afuerinos", los "trateros", etc., no debe olvidarse que los inquilinos constituyen con sus familiares el eje y centro del régimen de trabajo y de remuneración de la mano de obra en la agricultura chilena.

La pirámide de edades de la población rural y urbana de la provincia de Santiago muestra claramente la debilidad de la población activa rural en relación con los grupos inactivos, ancianos y niños, especialmente en relación a estos últimos. Se ve como los excedentes rurales se descargan sobre Santiago a partir de los 15 años en las mujeres y después del Servicio Militar entre los hombres.

El régimen de inquilinos y la selección de la mano de obra rural

La agricultura chilena se caracteriza por tener la mayor parte de la superficie cultivada en grandes explotaciones que ocupan mano de obra remunerada; aunque existen muchos pequeños propietarios, la superficie que trabajan es muy reducida en relación al total de la tierra cultivada.

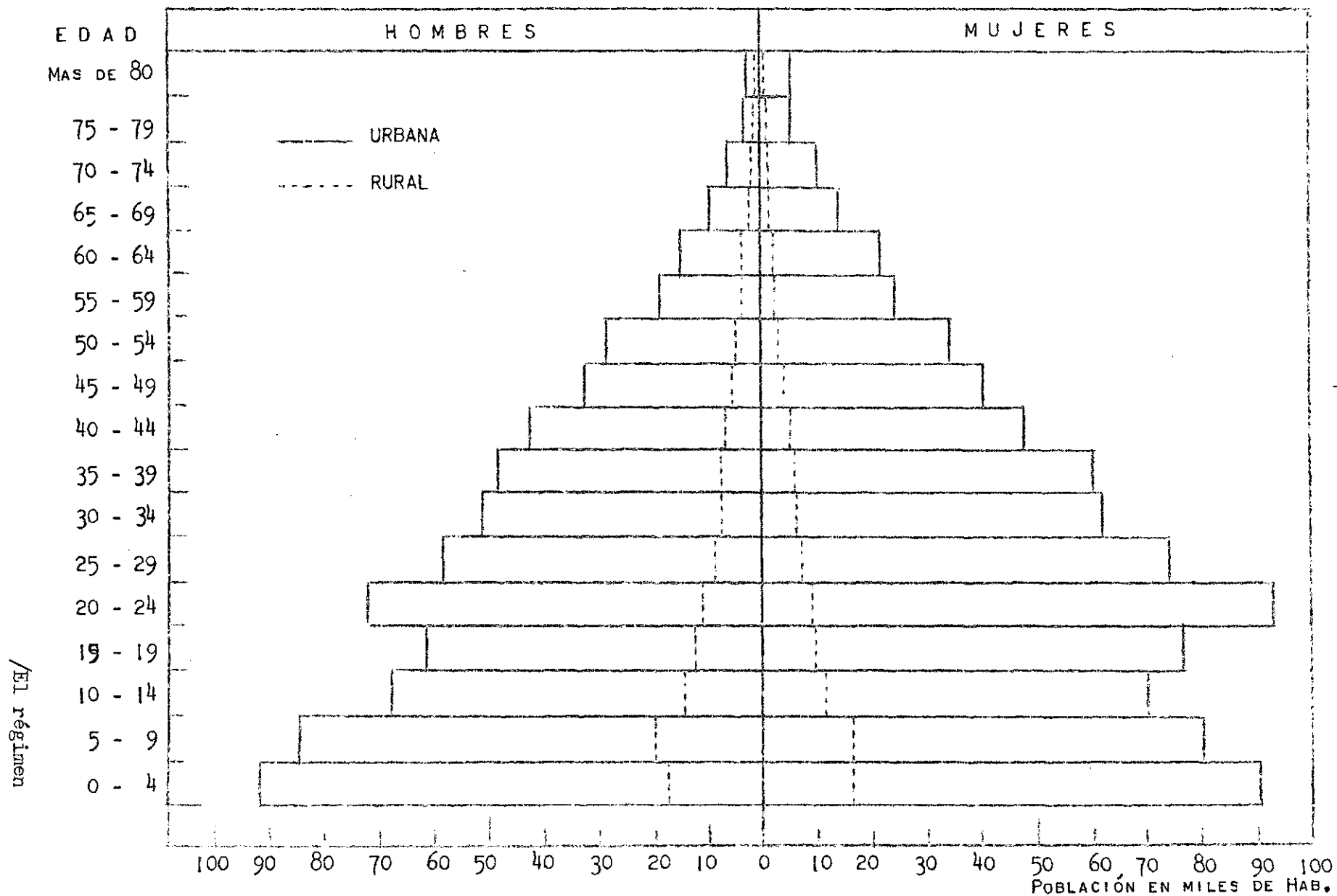
Las faenas agrícolas, a diferencia de los trabajos industriales, son:

- largas, pues van de la preparación del terreno hasta la cosecha, que se realiza varios meses después,
- inciertas, pues se ven afectadas por elementos imprevisibles, como el clima, las plagas, la abundancia o escasez de agua, las enfermedades de los animales, etc.,
- necesitan mano de obra estable e interesada; la agricultura depende del arraigo a la tierra de los que la trabajan.

La agricultura en las condiciones actuales necesita de la mano de obra remunerada y estable para obtener un buen rendimiento en sus cultivos y crianzas; el trabajador agrícola no puede limitarse a ser un "asalariado" que trabaja al día; su trabajo le exige, durante un período largo de tiempo, una adaptación permanente a las posibilidades y necesidades de cada día.

Examinemos el régimen de inquilinos que predomina en la agricultura chilena.

PIRAMIDES DE EDADES DE LA POBLACION URBANA Y DE LA POBLACION RURAL DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO
DISTRIBUCION SEGUN EDAD Y SEXO



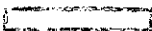
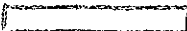
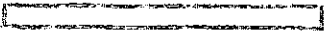

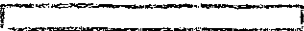
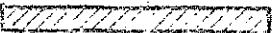
El régimen de inquilinos significa para el patrón:

- mano de obra abundante: el inquilino es un adulto con hijos grandes; si no los tiene, suele comprometerse a tener en su casa y a aportar al fundo otro trabajador llamado corrientemente "obligado" o "voluntario"; cuando existe el compromiso de trabajar dos o tres personas por casa de inquilino, los restantes trabajadores se llaman "obligados". Si no existe este compromiso, se llaman "voluntarios" y trabajan en el fundo cuando les conviene.
- mano de obra barata: el agricultor paga al inquilino más de la mitad de su salario con "regalías", y en especial, con tierras. Si tomamos en cuenta que, según una encuesta de la CEPAL, más de la quinta parte de las tierras regadas de las provincias de Santiago y Valparaíso no están trabajadas con cultivos anuales, uno puede apreciar la escasa significación económica que tienen para los patrones las regalías que entregan a sus inquilinos y que suelen ser las tierras de menor calidad.
- mano de obra poco eficiente: el régimen de inquilinos crea una dependencia permanente entre el trabajador agrícola y su patrón; en la mayoría de los casos, esta dependencia no significa una "asociación de intereses", sino una sumisión al trabajo que se ordena; por lo tanto, destruye en el inquilino la iniciativa y el sentido de responsabilidad; la prestación del trabajo por "obediencia" más que por "asociación", mantiene la productividad de la mano de obra en un nivel muy bajo.

En la remuneración del inquilino podemos distinguir dos aspectos: el salario en efectivo o de subsistencia, y las "regalías" o salario de dependencia.

a) El salario en efectivo

Es muy bajo; de los resultados de las encuestas efectuadas en la periferia de la ciudad de Santiago, se deduce que el 10 por ciento de los inquilinos recibe un salario inferior al mínimo legal y solamente el 22 por ciento logra un salario en efectivo equivalente al mínimo fijado por la ley para el campo.


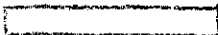



MENOS DE \$100		19
ENTRE 100 Y 200		24
ENTRE 200 Y 300		42
ENTRE 300 Y 400		31
MÁS DE 400		40
NO DECLARARON		35
TOTAL DE ENCUESTAS...		191

Al analizar las variaciones del salario en efectivo en las comunas encuestadas, aparece una relación entre el arraigo del inquilino y el salario en efectivo. Las comunas que pagan de preferencia en efectivo, son las que tienen menos gente nacida en la misma comuna y las que ocupan gente más joven; así tenemos la comuna de Isla de Maipo, donde prevalece el salario en efectivo: de 30 inquilinos encuestados, dos nacieron en la comuna y uno solo es mayor de 50 años. La comuna de Pirque presenta la situación inversa: tiene los más bajos salarios en efectivo, y de 27 inquilinos encuestados, 15 nacieron en la comuna y 10 de ellos son mayores de 50 años.

El salario en efectivo parece favorecer el desarraigo y la movilidad del trabajador agrícola. En las comunas donde prevalece, los campesinos descontentos de otras zonas o con deseos de llegar a la ciudad en forma segura se establecen transitoriamente para educar mejor a sus hijos y buscar la oportunidad de trabajar en los centros urbanos.

b) Las regalías o el salario de dependencia

Las regalías condicionan de hecho la situación económica del inquilino y su familia, así como el estado de la casa, la superficie y calidad de la "ración de tierra" influyen en forma determinante en su bienestar.

DISTRIBUCION DE LOS INQUILINOS SEGUN LAS REGALIAS QUE RECIBEN		
NO TIENEN REGALIAS		9
MENOS DE \$60 000 ANUALES		57
ENTRE 60 Y 100 MIL		88
MÁS DE 100 000		23
NO DECLARARON		14
TOTAL DE ENCUESTAS....		191

PARA EL AVALÚO DE LAS REGALÍAS (TIERRAS Y TALAJES) SE TOMÓ COMO BASE, LO QUE VALE EL ARRIENDO, NO LO QUE LE AGREGA EL TRABAJO DEL CAMPESINO.

Al inquilino le atraen más las "garantías" que le dan las regalías, que el salario en efectivo, pues ellas le permiten, con un esfuerzo suplementario, obtener mayores entradas. Sin embargo, las regalías no aumentan mucho el salario del inquilino; si tomamos el valor de arriendo de las casas, tierras y talajes que recibe y el valor real de los alimentos, vemos que una minoría solamente recibe más de cien mil pesos anuales.

El sistema de regalías significa por lo tanto:

1) Una selección por la edad: los patrones eligen como inquilinos a quienes tienen hijos grandes y aportan otros trabajadores a la explotación.

2) Una integración económica de la familia del inquilino que beneficia exclusivamente al padre de familia, dejando en malas condiciones y con pocas expectativas a sus hijos. Los trabajadores que aporta el inquilino no reciben regalías.

3) Cierra prácticamente la posibilidad de trabajo atrayente y bien remunerado para los jóvenes y en especial para las niñas; muy rara vez un joven que quiere casarse obtiene una casa de inquilino.

4) Crea una dependencia del inquilino de la explotación que no está asociada a los resultados de las faenas agrícolas. Los fundos que pagan de preferencia en regalías tienen gente muy sumisa pero totalmente pasivas, incluso en sus actitudes religiosas.

5) El actual sistema de regalías de los inquilinos retarda el progreso de la agricultura, pues permite que se mantengan sistemas primitivos de trabajo sin que haya alicientes y estímulos de progreso, tanto entre los inquilinos (no están asociados a los beneficios) como entre los patronos (la mano de obra es barata).

Sugerencias

Una política de "urbanización" debe tomar en cuenta los mecanismos de selección de la mano de obra rural que provocan o favorecen los desequilibrios demográficos y acentúan el crecimiento de las grandes ciudades. La corrección de estos mecanismos supone el estudio serio de las características de la vida rural.

Se ve la necesidad de acelerar el desarrollo de la agricultura para evitar el desplazamiento de toda la juventud rural y, en especial, de los elementos más cultos y progresistas a los centros urbanos.

La mujer necesita incorporarse a la economía familiar, no tanto como dependiente de la familia como por su capacidad de rendir un trabajo susceptible de ser remunerado. El desarrollo de las industrias caseras y su comercialización puede mejorar esta situación; asimismo, una política de descentralización administrativa e industrial puede crear oportunidades de trabajo atrayentes para la mano de obra femenina.

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento informativo N°3/Rev.1

LISTA DE PARTICIPANTES *

1. Representantes de los gobiernos

Argentina

Lauro Olimpico Laura, Ingeniero Civil

Bolivia

Ricardo Anaya, Profesor Dr., Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cochabamba

Brasil

Edvaldo Pereira Paiva

Luis de Aguiar Costa Pinto

Purval Coutinho Lobo

Colombia

Ignacio Piñeros Torres, Arquitecto - Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos - Profesor de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional, Bogotá

Segundo Bernal Villa, Jefe del Departamento de Investigaciones de la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá

Cuba

José Morales Hernández, Ingeniero, Ministerio de Obras Públicas

Enrique Castellbí, Ingeniero, Ministerio de Obras Públicas

José Sust Méndez, Ingeniero, Ministerio de Obras Públicas

Enrique de Jongh, Arquitecto, Ministerio de Obras Públicas

Manuel Gutiérrez García, Arquitecto, Ministerio de Obras Públicas

Daniel Alvarez del Río, Arquitecto, Ministerio de Obras Públicas

Luis Sisto Guerra, Arquitecto, Colegio Nacional de Arquitectos - Municipio de La Habana

* Se ruega hacer llegar cualquier corrección que se ofrezca al oficial de conferencias o directamente a la Sección Editorial para confeccionar la lista definitiva que incluirá el informe final del Seminario.



Chile

Héctor Mardones Restat, Arquitecto, Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile

Tomás Reyes Vicuña, Arquitecto, Miembro de la H. Cámara de Diputados

Juan Honold Duener, Arquitecto, Ministerio de Obras Públicas - Arqto. Jefe del Plano Intercomunal de Santiago

Mauricio Flisfisch E., Abogado, Jefe del Departamento Jurídico de la I. Municipalidad de Santiago

Oscar Domínguez Correa, Presbítero, Licenciado en Sociología, Profesor de Sociología Rural en la Universidad Católica de Chile

Aída Ramírez, Arquitecto del Depto. de Obras de la I. Municipalidad de Stgo.

Hernán Calvo, Arquitecto del Depto. de Obras de la I. Municipalidad de Stgo.

Carlos Aliaga, Arquitecto del Depto. de Obras de la I. Municipalidad de Stgo.

Carlos Cañas, Arquitecto del Depto. de Obras de la I. Municipalidad de Stgo.

Jorge Larraín, Arquitecto de la Dirección de Obras Municipales de Providencia

Moisés Bedrack, Arquitecto, Profesor de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, Arqto. del Depto. de Urbanismo (Ministerio de Obras Públicas)

Amador Briebe, Arquitecto del Departamento de Planos Reguladores, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas

El Salvador

Roberto Amaya Díaz, Agregado Civil a la Embajada

Guatemala

Manuel Orellana Cardona, Embajador de Guatemala en Chile, Abogado y Notario

Alfredo Pinillos Roldán, Ingeniero

José Ramírez Riveros, Encargado de Prensa

México

Félix Sánchez B., Arquitecto, Jefe del Departamento de Estudios y Proyectos del Banco Hipotecario, Consultor del Instituto Nacional de la Vivienda, Profesor de Urbanización en la Escuela Nacional de Arquitectura de la Universidad de México

Panamá

Emmanuel Vergara, Arquitecto, Subdirector del Instituto de Vivienda y Urbanismo

Secundino Torres G., Sociólogo

/Paraguay



Paraguay

Mohammed Yampey, Arquitecto Jefe, Oficina del Plan Regulador, Municipalidad de Asunción

Carlos Williams, Asesor Urbanista, AAT

Uruguay

Julio C. Roig, Profesor e Ingeniero, Catedrático de Planificación en la Facultad de Ingeniería de Montevideo, Asesor Especializado de la Comisión del Plan Director de Montevideo. Ingeniero Jefe de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado

Guillermo Campos Thévenin, Arquitecto, Jefe del Equipo Técnico de Planificación de la Dirección Plan Regulador. Concejo Departamental de Montevideo

Venezuela

Arturo Luis Berti, Médico-Sanitarista. Jefe de la División de Malariología

Luis Rivas, Arquitecto, Dirección de Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas

Elio Vidal, Arquitecto, Dirección de Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas

Pedro Olivares, Ingeniero, Técnico en Vivienda. División de Malariología

Samuel Pieters, Arquitecto. Dirección de Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas

2. Expertos de las Naciones Unidas

Luis Dorich, Urbanista, Director de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo del Perú

Félix Sánchez, Subdirector del Instituto Nacional de la Vivienda de México

Diogo Lordello de Mello, Director Adjunto del Instituto Brasileño de Administración Municipal (Río de Janeiro)

Wilbert E. Moore, Profesor de Sociología, Universidad de Princeton

3. Expertos de la UNESCO

Herbert Blumer, Sociólogo, Centro Latino Americano de Pesquisas en Ciencias Sociales, Rio de Janeiro

Gino Germani, Sociólogo, Arquitecto

Eduardo Hamuy, Sociólogo, Chile

Phillip Hauser, Profesor y Presidente del Departamento de Sociología y Director del Centro de Población de la Universidad de Chicago

José Matos Mar, Antropólogo social, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

H.M. Phillips, Jefe de Asuntos Económicos y Sociales. Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO

Ricardo Pozas, Sociólogo, Escuela Nacional de Antropología, UNESCO

Darcy Ribeiro, Sociólogo, Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos, Brasil

Carlos M. Rama, Profesor de la Universidad de Montevideo, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Uruguay



4. Representantes de organismos especializados
y organizaciones internacionales

FAO: C. Frances MacKinnon, Oficial Regional de Economía Doméstica

Hernán Santa Cruz, Representante Regional

OIT: Jaime Illanes Edwards, Abogado

OMS: Próspero Ruiz, Ingeniero sanitario

Organización de Estados Americanos: Celestino Sañudo, Arquitecto y Urbanista

5. Otros organismos

Federación Internacional de Sindicatos Cristianos: Ramón Venegas Carrasco,
Arquitecto

American Jewish Committee: Máximo Yagupsky

Unión Mundial de Organizaciones Femeninas Católicas: María Alemparte

Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal:

Manuel Fernández Díaz, Arquitecto, Regidor de la I. Municipalidad de Stgo.

Sergio Ceppi, Jefe del Departamento de la Vivienda de la Dirección de
Planeamiento, Ministerio de Obras Públicas

Sociedad Interamericana de Planificación: Juan B. Astica Mascaró

Unión Católica Internacional de Servicio Social: Adriana Izquierdo Phillips,
Subdirectora de la Escuela de Servicio Social Elvira Matte de Cruchaga.
María Isabel Núñez Meyer, Asistente Social de empresa

Unión Internacional de Arquitectos: Héctor Mardones Restat, Presidente

International Union of Local Authorities in Holland: Diogo Lordello de Mello

Observadores

Dr. Francisco Mardones Restat, Consejo Interamericano del Niño, Chile

Dr. Hernán Romero, Profesor de Higiene y Medicina Preventiva de la Universidad
de Chile



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento informativo N° 4

DISCURSO INAUGURAL DEL EXCELENTISIMO SEÑOR DON
PABLO PEREZ ZAÑARTU, MINISTRO DE OBRAS
PUBLICAS DE CHILE

Es para mí especialmente grato, saludar en nombre del Gobierno de Chile a los señores representantes de las Naciones Latinoamericanas que concurren a este SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION, organizado por la Comisión Económica para América Latina.

Es común a la mayoría de los países latinoamericanos un rápido proceso de urbanización originado principalmente por la migración de poblaciones de las áreas rurales a las ciudades, atraídas por las mejores expectativas de orden económico, social, cultural y material que éstas ofrecen. Se observa también que este aumento de la población urbana alcanza en algunos países latinoamericanos una intensidad tal que nos permite clasificarlos entre los que tienen un mayor índice de urbanización en el mundo, proceso de urbanización que se caracteriza especialmente por la concentración de la población urbana en unas pocas grandes ciudades, por lo común en la sola ciudad capital.

Las causas de este constante movimiento migratorio de la población de los campos hacia las grandes y pequeñas ciudades aparecen estrechamente relacionados con los procesos de industrialización así como con los actuales niveles de las condiciones económico-sociales de nuestra población agraria.

Así en nuestro país, la Corporación de Fomento de la Producción ha creado las condiciones básicas para la industrialización de las diferentes regiones y provincias a través de la ejecución de programas de electrificación y por la creación de industrias fundamentales tales como la del acero, petróleo, industria química pesada, etc. Contribuyendo en esta forma a mejorar la economía general del país y a desarrollar una política de

/descentralización económica



descentralización económica orientada a una distribución más equilibrada de la población.

El acelerado ritmo de crecimiento de nuestra población urbana ha tenido graves repercusiones humanas y sociales derivadas de la necesidad de asimilar y adaptar grandes masas de población rural a las nuevas modalidades de vida que impone la ciudad.

Por otra parte la excesiva concentración de población por lo general no adaptada a los nuevos requerimientos, acentúa los problemas existentes de la falta de viviendas, carencia de servicios públicos, lo que agrava en último término las ya críticas condiciones de saneamiento ambiental de las ciudades.

La solución de los problemas derivados del proceso de urbanización de nuestros países, dada su naturaleza, no podrá alcanzarse a corto plazo. Para abordarlos es necesario adoptar desde ya una política de desarrollo económico que contemple una adecuada planificación regional que sirva de base para el crecimiento armónico de nuestros campos y ciudades.

Me asiste el convencimiento de que las conclusiones y recomendaciones que este Seminario entregue, serán un positivo aporte para orientar la acción de las instituciones de nuestro país y seguramente también para todos los países que en él participan.

En nombre del Gobierno de Chile, agradezco vuestra presencia y os doy la bienvenida.



SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

Documento informativo N° 5

EXPOSICION DEL SR. H.M. PHILLIPS, JEFE DE ASUNTOS ECONOMICOS
Y SOCIALES DEL DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES DE LA UNESCO

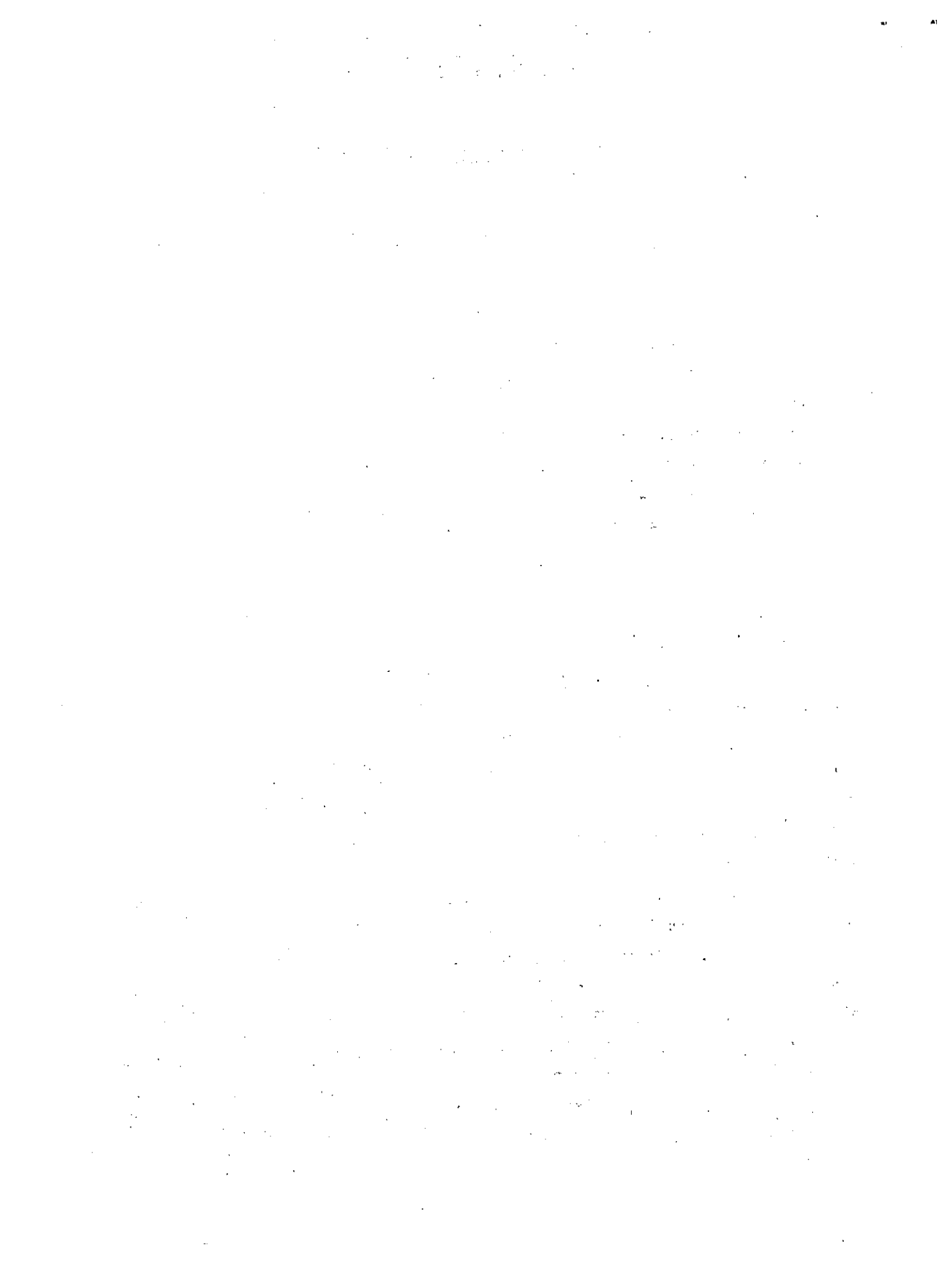
A nombre del Director General de la UNESCO, es para mí un gran placer sumar algunas palabras de bienvenida a los elocuentes y excelentes conceptos expresados por el Excelentísimo señor Ministro Pablo Pérez Zañartu.

Este seminario forma parte de una serie que en distintas partes del mundo están organizando en estrecha cooperación las Naciones Unidas y la UNESCO. No necesito extenderme sobre los problemas de la urbanización, pues muchos de ustedes han hecho ya importantes contribuciones a su análisis y solución. Las repercusiones económicas y sociales del proceso de urbanización se están sintiendo en todo el mundo, desde las aldeas de Africa y Asia, que se convierten rápidamente en pequeñas ciudades, a las grandes urbes del mundo que como Tokio - ahora la más grande de todas y que sigue creciendo a razón de 200.000 personas al año - tratan todavía de contener su expansión y otras grandes ciudades, como Londres, que han logrado detener su crecimiento.

La propia América Latina plantea gran variedad de problemas en este campo, lo mismo en sus enormes ciudades modernas, que siguen creciendo, que en las zonas más rurales en que la urbanización se desarrolla por vez primera.

La contribución de la UNESCO a la preparación de este seminario ha consistido en patrocinar estudios hechos por distinguidos sociólogos latinoamericanos acerca de los problemas de sus respectivos países y en proporcionar los medios necesarios para que participen en sus deliberaciones y puedan debatir los resultados y el contenido de sus estudios. Quisiera expresar la gratitud del Director General hacia todos aquellos

/sociólogos que



sociólogos que nos han prestado su colaboración con tan buena voluntad y tan hábilmente en la preparación de estudios para este seminario y al Profesor Philip Hauser quien gentilmente ha accedido a actuar como relator general de la reunión al igual que lo hizo en el celebrado en 1956 en Bangkok bajo los auspicios conjuntos de la UNESCO y ECAFE.

Aunque nuestra principal preocupación en el Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO ha sido el estudio y análisis científico y objetivo del proceso de urbanización, estamos persuadidos de la necesidad de adoptar medidas de acción práctica en este campo. Los problemas de la urbanización exigen un enfoque integral, en que se considere tanto un estudio basado sobre varias disciplinas como una acción de múltiples facetas. El rápido crecimiento de las ciudades plantea problemas económicos y sociales que son de la competencia de muchos organismos y cordialmente agradecemos la cooperación de la OIT, la FAO, la OMS y, por supuesto, la OEA. La UNESCO misma, aparte de su interés en las ciencias sociales, tiene gran preocupación por los problemas educativos relacionados con la urbanización y en el curso de este Seminario haré una exposición en representación del Departamento de Educación de la UNESCO.

Aunque sobre este particular ha habido una iniciativa internacional especial que se originó en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y en la Conferencia General de la UNESCO, en última instancia es evidente que la solución de estos problemas es responsabilidad de cada país. Nos complace comprobar que han sido muchos los gobiernos de países latinoamericanos que han enviado expertos a este seminario. Suya será la tarea de idear y elaborar medidas de acción práctica sobre la base de sus resultados. Esperamos que en la reunión tengan lugar fructíferos cambios de ideas con el fin de que las medidas políticas futuras puedan basarse en la investigación y ésta a su vez pueda orientarse hacia aquellos temas que son de interés primordial para las autoridades ejecutivas y administrativas.

La Comisión Económica para América Latina ha tomado a su cargo la mayor parte de la tarea de organizar el Seminario y a ella y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas debemos expresar nuestro reconocimiento. También quiero dejar constancia de nuestra especial

/gratitud hacia



gratitud hacia el Gobierno de Chile, país en que se celebra el seminario. El Gobierno chileno ha hecho una gran aportación a la enseñanza de las ciencias sociales en América Latina con la creación en Santiago, bajo el patrocinio de la UNESCO y en cooperación con otros estados latinoamericanos, de la organización denominada FIACSO (Facultad Interamericana de Ciencias Sociales). Otro centro regional que se dedica a la investigación en materia de ciencias sociales, establecido conjuntamente por los estados latinoamericanos y la UNESCO y generosamente mantenido por el Gobierno del Brasil, y al cual también debemos expresar nuestro más sincero reconocimiento, funciona en Río de Janeiro y ha colaborado en la documentación del Seminario.

Quisiera terminar transmitiéndoles el más cordial saludo del Director General. Me ha pedido que les desee toda clase de éxito en sus actividades y confía en que los resultados del Seminario serán de sumo interés y beneficio para los países latinoamericanos y para los otros trabajos de este tipo que se están realizando en distintas partes del mundo.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry, no matter how small, should be recorded to ensure the integrity of the financial data. This includes not only sales and purchases but also expenses and income.

The second part of the document provides a detailed breakdown of the company's financial performance over the last quarter. It includes a comparison of actual results against budgeted figures, highlighting areas of both strength and weakness. The analysis shows that while sales were slightly below target, operating expenses were well-controlled, leading to a margin that is within the acceptable range.

The third part of the document outlines the company's strategic goals for the upcoming year. It focuses on increasing market share through targeted marketing campaigns and improving operational efficiency to reduce costs. The management team is committed to these objectives and will be closely monitoring progress throughout the year.

Finally, the document concludes with a statement of confidence in the company's future. Despite the challenges faced in the current market, the management team believes that the company is well-positioned to achieve its long-term goals through strategic planning and diligent execution.

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

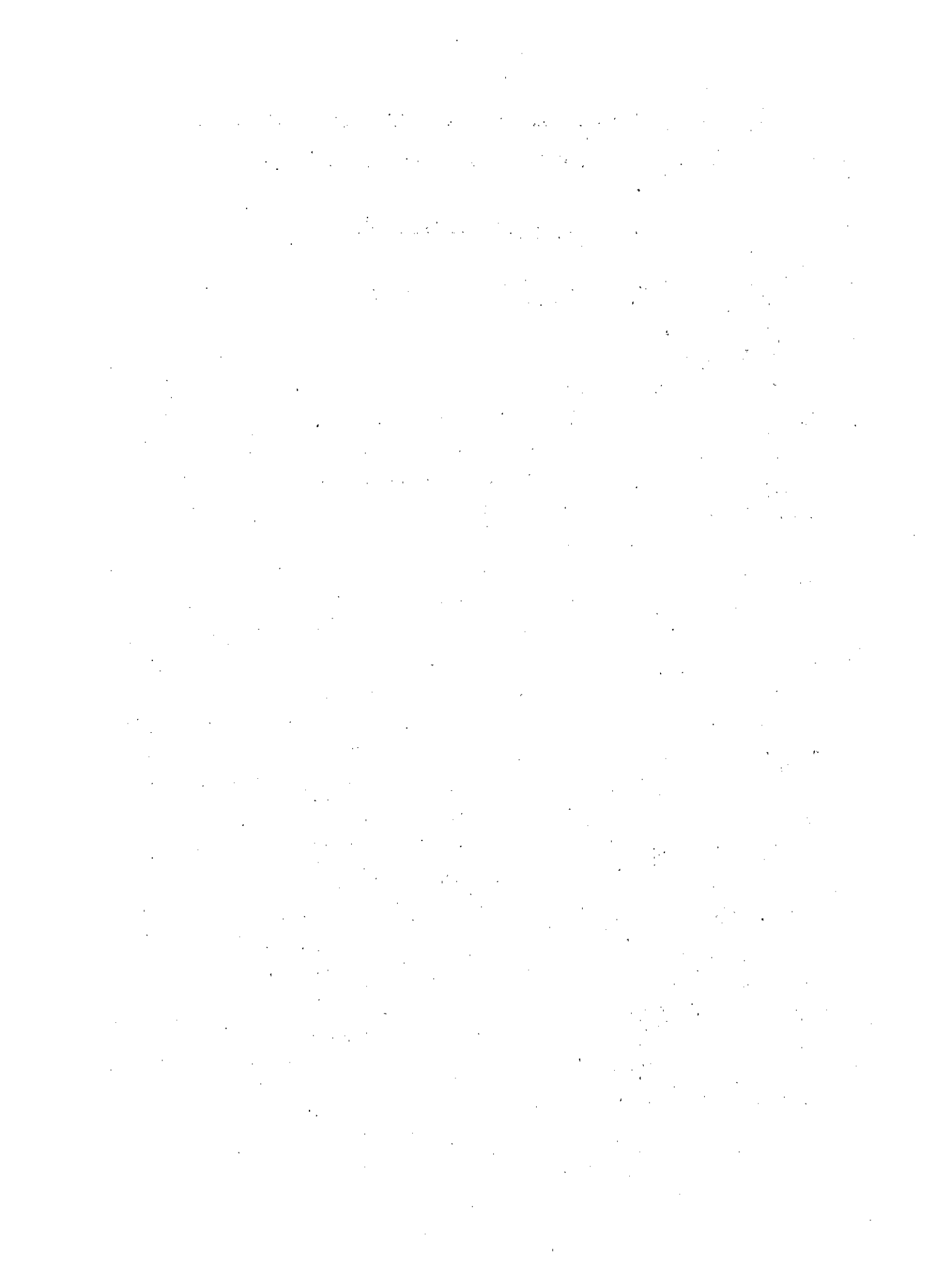
Documento informativo N°6

DISCURSO DEL SEÑOR GUSTAVO DURAN DE LA DIRECCION DE ASUNTOS
SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS

El Sr. Phillips acaba de transmitir a Uds. el cordial saludo del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. Me cumple ahora a mí, con la representación que tengo el honor de ostentar, la grata tarea de darles la bienvenida en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas y del Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, desearles el mayor éxito en las tareas que están a punto de emprender y expresar a los señores representantes del Gobierno y entidades culturales de Chile aquí reunidos mi agradecimiento por la hospitalidad que su país nos ha dispensado y por haber tenido a bien honrarnos con su presencia en esta casa, dando el realce que la ocasión merece a esta sesión inaugural de nuestros trabajos.

No es ésta la primera vez que las Naciones Unidas y la UNESCO han convocado una conferencia de especialistas y funcionarios públicos para estudiar los problemas planteados por el proceso de evolución demográfica y de transformación económica y social que actualmente se designa con el nombre de urbanización, que quizás resulte algo confuso en castellano. La magnitud e intensidad de esos problemas - junto con el hecho de que constituyan uno de los fenómenos característicos de nuestro tiempo, tanto en los países poco desarrollados económicamente como en aquellos otros que han alcanzado un más alto grado de progreso industrial - ha atraído hacia ellos durante los últimos años la atención de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados. Esa atención y ese interés se ponen explícitamente de manifiesto en el mandato del Consejo Económico y Social al Secretario General.

/Para dar

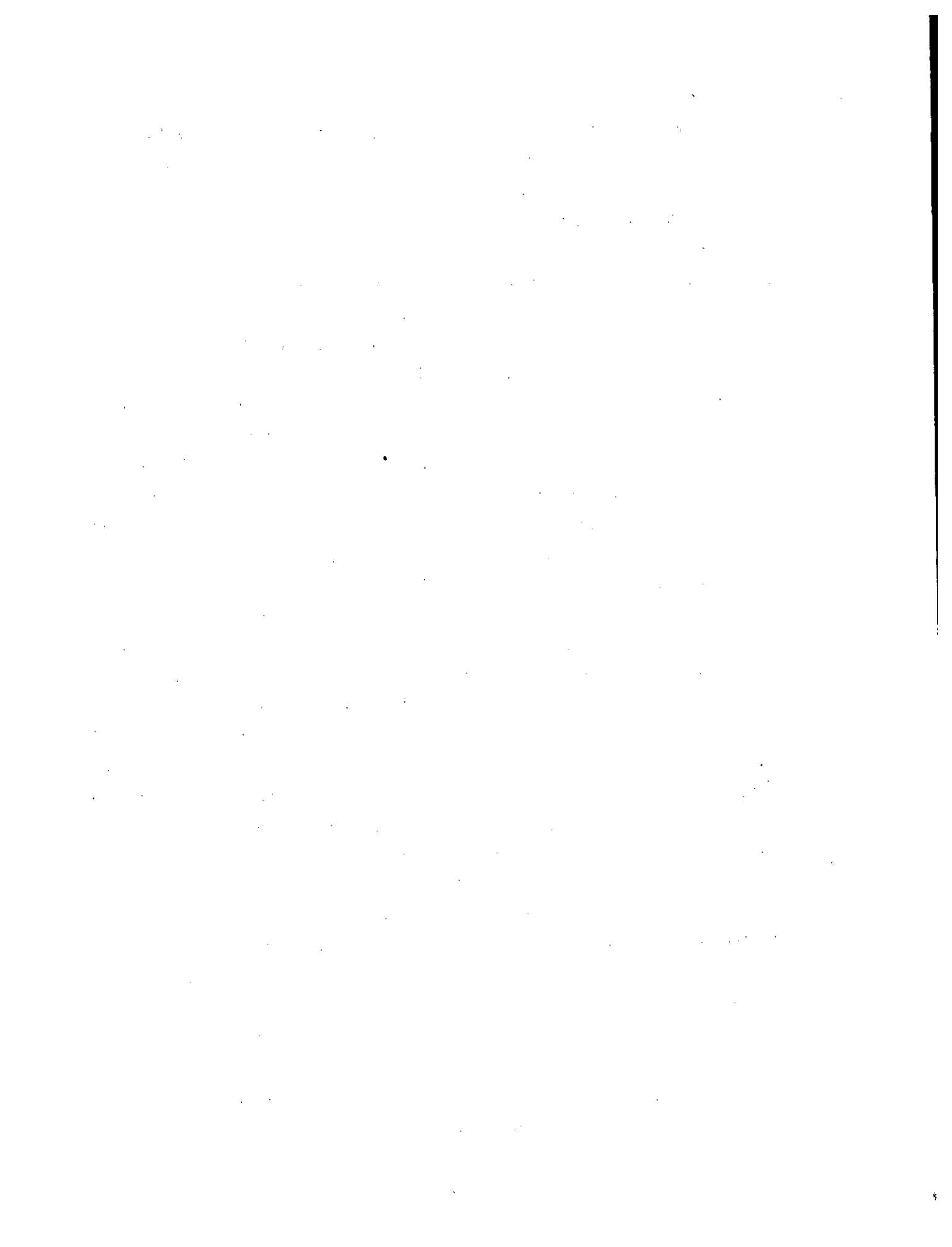


Para dar cumplimiento a este mandato, y a fin de señalar a la atención de los Gobiernos los problemas derivados del proceso de urbanización, las Naciones Unidas, en colaboración con la UNESCO, procedió a patrocinar una serie de seminarios en distintas zonas del mundo. En agosto de 1956 tuvo lugar en Bangkok una reunión similar a la presente, en la que se examinó la situación creada por el rápido crecimiento de los centros urbanos en los países de Asia y el Extremo Oriente, y dos años antes - en septiembre de 1954 - la UNESCO convocó una conferencia en Abidjan con el fin de investigar la naturaleza y alcance de los problemas surgidos en los países de Africa situados al sur del Sahara, como consecuencia de su industrialización y creciente urbanización. A fines del presente año se llevará a cabo, con análogo propósito, una jira de estudio a un cierto número de los países que rodean al mar Mediterráneo, y más tarde - en fecha no determinada todavía - se celebrará otra conferencia en uno de los países africanos, que abarcará el conjunto de las naciones y territorios de ese continente.

La validez de las conclusiones a que se llegó en las reuniones de Abidjan y Bangkok no se circunscribe a las zonas entonces estudiadas. Buena parte de lo que entonces se dijo es aplicable, de modo general, a los países de América Latina. Pero el proceso histórico de las repúblicas de este continente no es el mismo que el de los países asiáticos o africanos, ni es igual - y ello es evidente - su estructura económica y social. La similitud existente en el grado de desarrollo económico alcanzado por dos o más países de una y otra parte no permite concluir que lo que sea aplicable a uno de ellos sea susceptible, sin cambio sustancial, de eficaz aplicación a los restantes; y aunque la índole y el volumen de los problemas fueran idénticos, seguiría siendo diferente el ámbito en que se mueven y las peculiares características de su agrupación. Como es lógico, toda nueva ordenación exige un enfoque y un método igualmente nuevos.

Porque no se trata además de resolver los problemas uno por uno, en forma aislada, sino en forma conjunta y en función de su mutua correspondencia. Como se indica en uno de los informes que han sido redactados para este Seminario, no basta atender al aumento y mejora de la vivienda, encauzar racionalmente el crecimiento de la población

/urbana o



urbana o incrementar tal o cual servicio en la medida requerida por las crecientes necesidades de la ciudad. Aunque desde luego de eso se trata, lo que principalmente importa es algo más y es la armónica coordinación de esas medidas y servicios, la implantación de su riguroso orden de prelación y la determinación de los recursos que se necesitan para financiarlos.

Pero serían de escaso valor - y acaso contraproducentes - los efectos de esa planeación si el área que abarcase no fuera más allá de la ciudad misma y su zona de influencia inmediata. Si nos proponemos evitar que el desplazamiento de la población rural hacia los centros urbanos continúe al mismo ritmo acelerado y a veces caótico que guarda ahora, es preciso que las medidas que se adopten en esos centros vayan acompañadas de otras similares, o complementarias, que alcancen a todo el ámbito del país, y no sólo de la provincia o la región. La planeación de la ciudad y de la región - conviene recordarlo - són partes integrales de la planeación económica, administrativa y social de toda la nación.

Al mismo tiempo, y como preámbulo indispensable de esa labor de conjunto, es menester definir con la mayor precisión posible el orden, la naturaleza y el origen de los problemas que se trata de resolver, así como la importancia y prioridad de las medidas que conviene adoptar, sin olvidar la puntual enumeración de las necesidades de tipo puramente administrativo que entrañan esas medidas. Los datos estadísticos de que se dispone en la mayoría de los países del mundo son casi siempre incompletos y su carácter fragmentario puede a veces inducir a error; pero sería decir una perogrullada añadir que una total ignorancia de los mismos podría llevarnos a cometer errores mucho más graves y costosos.

El hecho de que en este recinto se haya reunido un grupo de sociólogos, economistas y demógrafos junto con otro de representantes gubernamentales que tienen experiencia en la aplicación a las zonas urbanas de los diversos tipos de medidas de orden económico y social que requieren sus necesidades, constituye por sí mismo un significativo paso hacia adelante. Estoy seguro de que el intercambio de tan distintas experiencias y pareceres contribuirá a plantear con claridad

/los términos



los términos del problema y a facilitar de este modo su solución. Darwin, que tantos y tan serios problemas tuvo que resolver en el curso de su monumental empresa, solía decir que le fue siempre más difícil definirlos que darles solución. Consigamos, pues, lo primero, que lo segundo vendrá por añadidura. Además, creo que Uds. reconocerán conmigo que el problema que aquí nos trae ofrece menos misterios que el del origen de las especies.

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION
EN AMERICA LATINA
Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

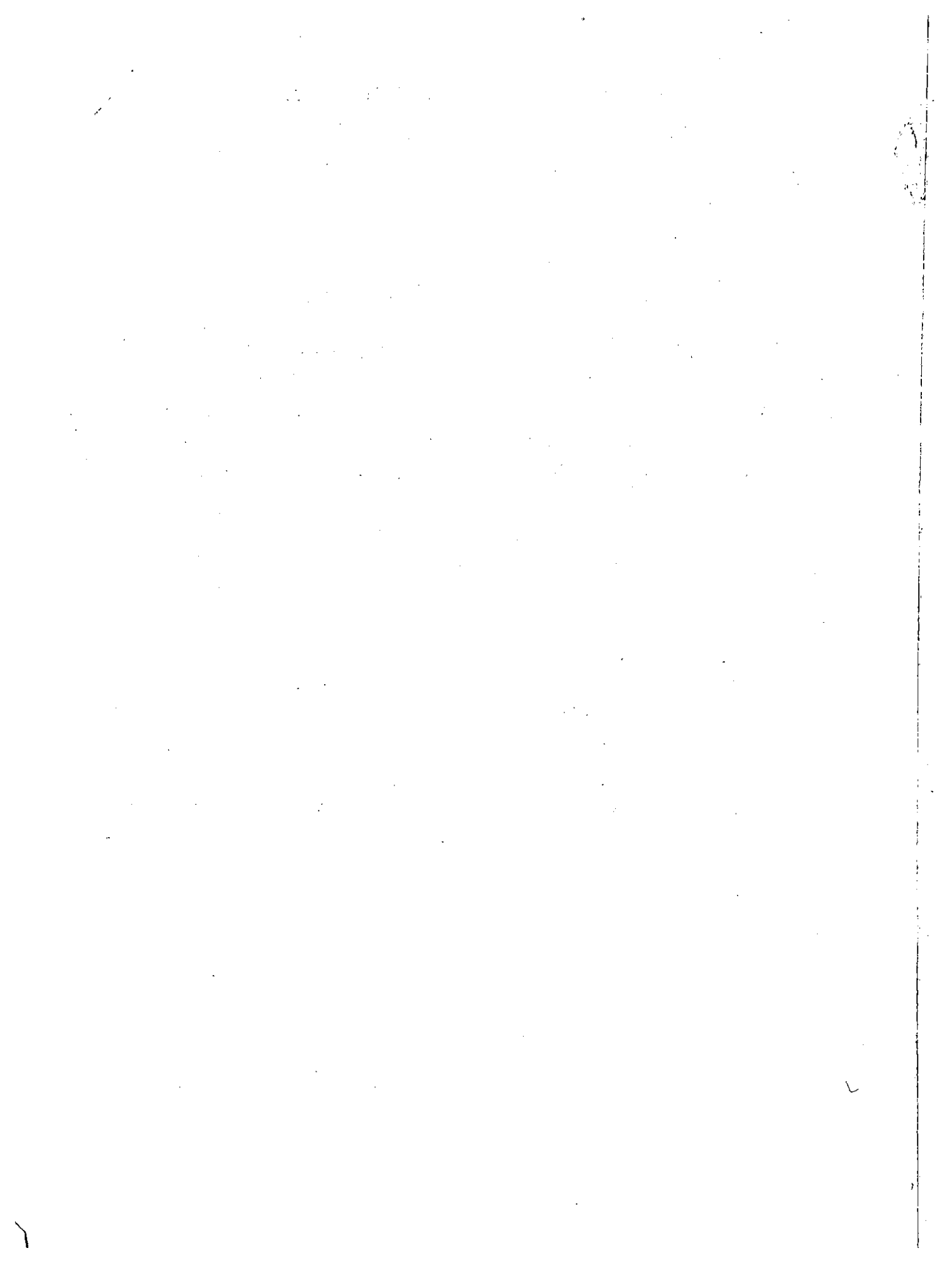
Documento informativo N° 7

MENSAJE DEL SEÑOR JOSE A. MORA, SECRETARIO GENERAL DE LA
ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS AL SEMINARIO
SOBRE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Puede argumentarse, sin lugar a equívocos, que una de las mayores revoluciones en el progreso no la encontramos en los nuevos estados nacionalistas, ni en los sectarismos extremos, sino aquí, entre nosotros mismos, en esta noble ciudad de Santiago de Chile elegida sede del Seminario sobre Urbanización en América Latina, y en casi todas las ciudades del Continente Americano. Esta revolución transforma hoy el ecúmene atlántico de Sudamérica, los arenales de la costa peruana, el valle central de Chile, la meseta mexicana, las sabanas de Colombia y, en fin, el antiguo cascarón central de tanta ciudad que nos legó la Colonia.

Por este motivo, expreso mis felicitaciones a los organizadores del Seminario, quienes escogieron para los debates el tema de la expansión urbana, que directamente afecta al desarrollo económico, social y cultural de nuestros pueblos, y que constituye una preocupación creciente de la Organización de los Estados Americanos y de su Secretaría General, la Unión Panamericana.

Al saludar a los señores Delegados y Observadores en nombre de la Organización de los Estados Americanos, formulo votos porque las deliberaciones que se inician culminen satisfactoriamente para el bien de la comunidad americana.



—

