

OFICINA REGIONAL DE CULTURA
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Centro de Documentación

Calzada 551, esq. a D.
Vedado, La Habana
Cuba

EL PROCESO DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Por Jorge E. Hardoy

La cultura en América Latina, Monografías, 2.

La Habana, 1974.

- C O N T E N I D O -

	Pág.
INTRODUCCION	1
1- ALGUNAS CIFRAS REVELADORAS	3
a) Período precolombino	7
b) Las ciudades coloniales españolas	10
c) Las ciudades coloniales portuguesas	15
d) Los cambios en la estructura urbana durante el período independiente	18
3- PROCESO DE URBANIZACION SIN PRECEDENTES	24
4- EL FUTURO Y SUS EXIGENCIAS	28
NOTAS	30

EL PROCESO DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Por Jorge E. Hardoy

Veinte naciones forman un bloque heterogéneo internacionalmente conocido con el nombre de América Latina. Al llamárselas así se ha buscado enfatizar el origen latino de sus culturas y las raíces comunes de su lengua, religión e historia. Tal vez exista en esa denominación el reconocimiento de que en su historia moderna ya existieron intentos de integración y que en el futuro, la fuerza económica y política y la proyección internacional de esas naciones residen en una acción conjunta.

La independencia política abrió a los intereses europeos inmensos territorios escasamente poblados y hasta ese momento poco productivos.

En pocas décadas América Latina se convirtió en la nueva "frontera económica europea"⁽¹⁾. Desde entonces, intereses externos al área han gravitado en la orientación económica y política de cada una de sus naciones. Unida a un cuadro de subdesarrollo, se explican los centenares de revoluciones que se han producido desde principios del siglo XIX. Un porcentaje significativo de ellas fueron triunfantes, pero rara vez fueron utilizadas para modificar la estructura política y socioeconómicas de estos países. La mayoría fueron revoluciones cuyo objetivo era impedir los cambios estructurales para apoyar la continuidad del sistema de clases, la dependencia económica y los incentivos materiales.

Uno de los cambios más significativos que se están produciendo en América Latina es la urbanización de su población. Es el resultado de un elevado y sostenido crecimiento natural de la población y de las migraciones originadas en las áreas y pueblos rurales. La urbanización ha sido presentada como una muestra del proceso de mo-

urbanización de las sociedades latinoamericanas y de su progreso económico y político. Son temas sobre los que se ha escrito mucho, se ha investigado poco y se ha meditado menos. Los que aceptan la posición mencionada se basan en la experiencia de las sociedades actualmente industrializadas y desarrolladas, pero los continentes subdesarrollados -y América Latina entre ellos- son ricos en ideas, recursos humanos y recursos naturales, pero pobres en motivaciones nacionales, en poder de presión internacional y en recursos técnicos y de inversión a corto plazo. La diferencia reside en que la actual urbanización de los países subdesarrollados se está realizando en un mundo geográficamente empequeñecido y sujeto a presiones políticas y económicas enormes, alentadas por sistemas de comunicaciones y de transporte y por valores y expectativas diferentes a los que existían hace un siglo. Más significativo aún es que, en términos cuantitativos, la urbanización actual en los países subdesarrollados impone demandas de empleos, viviendas y servicios que nunca enfrentaron los países actualmente desarrollados⁽²⁾. Este proceso de urbanización debe además enfrentarse con recursos de inversión comparativamente inferiores.

La urbanización de América Latina tiene características muy especiales que, en cierto modo, ponen en duda algunas de las conclusiones extraídas del análisis de la urbanización en los países con economías desarrolladas. No es una consecuencia directa de la industrialización sino que se adelanta a ella; no ha producido una disminución de las tasas de crecimiento de población, que se han mantenido progresivamente altas; no ha servido para ampliar la participación política de la población ni para reforzar a los partidos con una orientación reformista. Es indudable que esos cambios se producirán, pero su demora puede acentuar la crisis del desarrollo que experimenta América Latina. La urbanización que experimenta América Latina es entonces el resultado de una reacción espontánea contra situaciones estructurales que han sido frecuentemente señaladas pero no resueltas.

Constituye un potencial de cambio porque por el solo hecho de producirse contribuye a formar una sociedad diferente con mayores expectativas y aspiraciones y con un mejor nivel técnico que las precedentes.

1- ALGUNAS CIFRAS REVELADORAS

En 1970, la población estimada para América Latina era de 275 millones de personas lo que significaba una densidad promedio de 14 habitantes por kilómetro cuadrado⁽³⁾. El 54,5% de la población -149,6 millones- era urbana. Es un continente con una población muy joven -42% son menores de 15 años- en el cual se mantienen elevadas tasas de natalidad (3,8% de promedio); en cambio, se han producido considerables descensos en todos los países en las tasas de mortalidad (0,9% de promedio); como consecuencia de los avances de la medicina preventiva introducidos en la región, de mejoras en las condiciones higiénicas de las ciudades y de dietas alimenticias superiores. Estos progresos comenzaron a evidenciarse a partir de 1920 y 1930 y una de sus consecuencias ha sido el rápido aumento de la tasa de crecimiento natural de la población. El aporte de la inmigración europea y, en general, de la externa al área, ha disminuido en relación a otras épocas, pero es aún importante en algunos países.

Durante la última década (1960 - 1970) la población de América Latina creció de 206,7 a 275 millones de personas. De los 68,3 millones de habitantes nuevos el 74,8%-51,1 millones- fueron urbanos. La proyección para 1980 es de 367,9 millones de habitantes o sea 87 millones de habitantes nuevos. De ese crecimiento el 84,7%-73,7 millones- serán urbanos. En 1980, el 60,8% de la población de América Latina será urbana.

A pesar del elevado porcentaje de su población urbana, económicamente América Latina sigue siendo un continente rural. En 1970, el 49% de la población activa se dedicaba a actividades primarias;

era aproximadamente, el mismo porcentaje que el de los Estados Unidos en 1880. Comparando la estructura de la población económicamente activa en 1970 con la de 1960 se observan pocos cambios: un leve descenso porcentual en las actividades primarias y secundarias que fue absorbido por las actividades terciarias. La información sobre desempleo y especialmente sobre subempleo es menos precisa, pero sin duda todos los países del área enfrentan, en mayor o menor grado, un serio problema. Por supuesto, la situación es muy diferente en cada país. Por ejemplo, sólo el 22% de la población económicamente activa de la Argentina en 1960 y el 18% de la del Uruguay en 1970 estaba dedicada a actividades primarias, contra 89% de la de Haití y el 68% de la de Bolivia en 1960. El 36% de la población económicamente activa de la Argentina en 1960 y el 28% de la de Chile en 1967 estaba dedicada a actividades secundarias, contra el 4% de la de Haití y el 10% de la de Bolivia en 1960. Son los casos extremos. También existen diferencias entre el porcentaje de analfabetos mayores de 15 años en Argentina (9% en 1960) y Uruguay (10% en 1960) con respecto a Haití (80% en 1965) y Guatemala (62% en 1960), así como en los índices sanitarios, habitacionales y otros índices económicos.

En 1970 algunos de los países de América Latina realizaron el Censo Nacional de Población. Las cifras comprueban las siguientes tendencias: a) las tasas de crecimiento de la población total y especialmente de la población urbana durante el último período intercensal (1960-1970) no sólo se han mantenido altas sino que, en algunos casos, se han acelerado; b) en valores absolutos, los centros urbanos de algunos países no sólo absorvieron la totalidad del crecimiento de la población nacional sino parte de la población rural existente en 1960 (casos de la Argentina y Uruguay); los centros urbanos de otros nueve países absorbieron una población que representaba entre el 60% y el 90% del crecimiento demográfico de ese país durante los últimos diez años y en todos los casos porcentajes superiores al representado por la población urbana al comienzo del

período intercensal; c) si bien en algunos países las ciudades de rango secundario en conjunto tuvieron un crecimiento más acelerado que el de la o de las dos o tres áreas metropolitanas mayores, la importancia de éstas en número de habitantes y una tasa de crecimiento igualmente rápida en comparación a la del país, hizo que su peso relativo aumentase en relación al de la población urbana y nacional; d) espacialmente, la población tiende a ubicarse en las áreas más urbanizadas e industrializadas de cada país reforzando la tendencia histórica secular de concentrar las inversiones productivas y los recursos humanos en uno y, a veces, dos o tres centros de gravitación nacional, mal vinculados con un interior rural semivacío y con escasos atractivos económicos y culturales.

El análisis de las estadísticas permite extraer algunas conclusiones adicionales: a) Los países más urbanizados en 1970 -Uruguay, Argentina, Venezuela y Chile, en ese orden -eran los que tenían en 1969 el producto nacional bruto per capita más elevado: Argentina, Venezuela, Uruguay y Chile, en ese orden; b) los cuatro países más urbanizados son los que tienen el más alto porcentaje de la población económicamente activa dedicada a actividades secundarias: Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, en ese orden; c) con la excepción de Uruguay y Argentina, los dos países más urbanizados del área, que perdieron población rural en cifras absolutas durante el último período intercensal (18.000 y 108.000 habitantes rurales respectivamente), en los demás países la población rural ha continuado aumentando pero a una tasa considerablemente inferior que la población nacional; d) tres de los cuatro países más urbanizados tienen las tasas más bajas de aumento de la población -Uruguay, Argentina y Chile en ese orden- y los porcentajes más bajos de analfabetos entre su población mayor de quince años -Argentina, Uruguay, Chile, en ese orden. Inversamente, entre los ocho países menos urbanizados, todos con menos de 40,0% de población urbana -Haití, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Bolivia, Paraguay, República Dominicana, y El Salvador, en ese orden -seis estaban en el grupo de los

ocho países- Costa Rica y Guatemala eran la excepción- con el producto nacional bruto per capita más bajo y en el grupo de los ocho países con el mayor número de analfabetos mayores de quince años; Costa Rica y Paraguay eran la excepción. De los ocho países menos urbanizados, siete -Paraguay era la excepción- figuraban en el grupo de los ocho países con el más bajo porcentaje de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias. En cambio, no hay una correlación tan clara entre los países con tasas altas de aumento de la población rural y el porcentaje de población urbana: de los doce países de América Latina que en 1969 tenían una tasa de aumento de población de 3,0% anual o superior, es decir, que duplicaban su población total en, por lo menos, 23 años, en seis el 60,0% o más de su población rural y ocho figuraban entre los doce países menos urbanizados de América Latina. Haití y Bolivia, los dos países con producto nacional bruto per capita e industrialización más bajos y dos de los menos urbanizados, no figuran entre los doce países con un aumento de población alto, sin duda debido a las altas tasas de mortalidad que aún tienen. Hay otros casos de interés: la persistencia de una alta tasa de crecimiento de la población de Venezuela, México, Colombia, Perú y, en menor grado, Brasil, a pesar de su elevado porcentaje de población urbana; la alta tasa de crecimiento de la población de Costa Rica, la más alta de América Latina, a pesar de ser uno de los países con menos analfabetos en el área, etc. Pero, en general, los países más urbanizados son los comparativamente más industrializados, los que tienen el producto nacional bruto per capita más alto y el menor porcentaje de analfabetos.

Todos los países más urbanizados de América Latina tienen una población urbana comparable o superior a la de los países más industrializados y desarrollados de Europa Occidental y América del Norte. Sin duda influyó en esta característica su condición de países poco poblados, abiertos a la inmigración europea de buen clima, fértiles y "de reciente establecimiento"⁽⁴⁾.

2- PROCESO HISTORICO

A grandes rasgos puede analizarse el proceso histórico de urbanización de América Latina en dos escalas: la regional y la local. Por escala regional, en este ensayo, entiendo un espacio geográfico, político y cultural amplio, ecológica y étnicamente heterogéneo, que pudo haber sido el área controlada por un imperio precolombino, un virreinato o una audiencia colonial, o el constituido por una nación, parte de una nación o varias naciones vecinas a partir del siglo XIX. Por escala local, adopto un espacio territorial reducido, urbano para la época y el lugar, que puede ser una ciudad o su ampliación contemporánea en un área metropolitana. En los ejemplos que a continuación presento he buscado enfatizar algunos momentos históricos de particular importancia para el proceso de urbanización de América Latina.

a- Período precolombino

Las primeras ciudades del continente fueron construidas en Mesoamérica hace unos dos mil años en una serie de regiones densamente pobladas y con una antigua tradición agrícola⁽⁵⁾. La aparición de verdaderas ciudades estuvo íntimamente relacionada con el auge de las culturas clásicas. Teotihuacán, Monte Albán, Tikal, Dzibilchaltum y el Tajín fueron, respectivamente, los ejemplos urbanos más representativos en el centro de México, las tierras altas de Oaxaca, el Peten en Guatemala, la península de Yucatán y la costa del golfo de México. No fueron, por supuesto, los únicos. Las cinco regiones estaban bien pobladas de acuerdo a la capacidad productiva de cada una de ellas; además, durante los últimos siglos precristianos o los primeros postcristianos quedaron subordinadas a sistemas políticos con un grado de centralización administrativa y poder más desarrollados que los que los precedieron⁽⁶⁾. La centralización político-administrativa y religiosa permitió una mayor concentración de poder, recursos y prestigio que fue utilizada para reunir y organizar estacionalmente a contingentes de mano de obra en número no conocido hasta entonces. Esto explica la

enorme actividad constructiva que se produjo en todas las regiones controladas por las culturas clásicas.

Durante el período clásico surgieron en Mesoamérica dos modelos bien diferentes de ciudades con modelos intermedios. Teotihuacán, a pocos kilómetros de la actual capital de México, representa la ciudad planeada con un criterio monumental pocas veces visto en la historia de las culturas⁽⁷⁾. Apoyándose en dos ejes en forma de cruz, sus constructores desarrollaron una cuadrícula que, a la vez que encerraba a las residencias de los grupos directivos, permitía desplazamientos fáciles y el drenaje de las aguas. El sentido cruciforme incorporado en Teotihuacán hacia el siglo II d.J.C. perduró en la meseta central de México y fue utilizado por los aztecas en el siglo XV⁽⁸⁾. En cambio, las ciudades mayas estaban formadas por un centro ceremonial principal al cual se subordinaban otros de creciente importancia entre los cuales se ubicaban, aprovechando las preeminencias de la topografía y sin orden alguno, los grupos de vivienda⁽⁹⁾.

Hacia el siglo XI, Tula, la capital de los toltecas, surgió como el centro más poderoso de la región, pero su auge fue breve y una cierta polarización política y administrativa parece haberse extendido nuevamente por todo el centro de México. Invocando la herencia cultural tolteca, los aztecas afianzaron su control político y económico sobre casi toda Mesoamérica e hicieron de Tenochtitlán, establecida en 1325 en una isla del lago Texcoco, el centro nodal de una creciente urbanización en toda la cuenca lacustre del centro de México.

Las primeras ciudades fueron construídas en Sudamérica varios siglos después que en Mesoamérica.

Chan Chan, la capital Chimú, es una de las ciudades precolombinas importantes menos estudiadas⁽¹⁰⁾. Entre los siglos XII y XV era una ciudad de considerable superficie y población, formada por once ciudadelas o compactos conjuntos amurallados

en cuyo interior sus constructores ordenaron regularmente viviendas, plazas, calles, "huacas" o templos, palacios, cancheros y "pukios" de formas y disposición standardizadas.

Chan Chan cayó ante los ejércitos de Pachacuti, el gran inca que reinó entre 1438 y 1471 y definió la organización del incanato. Al igual que Quito, Huambamba, Cajamarca, Pachacamac y otras ciudades conquistadas por los incas, Chan Chan fue utilizada como capital regional. Estas ciudades estaban unidas entre sí por caminos bien señalados y aprovisionados, servidos por correos eficientes. Los incas sólo modificaron parcialmente las ciudades que conquistaron para ajustarlas a sus nuevos roles en una organización política distinta y a un sistema productivo de escala mucho más amplia.

Tenochtlán, capital azteca, y Cuzco, capital incaica, fueron las ciudades más importantes que encontraron los españoles en América. Urbanísticamente eran síntesis de los conceptos urbanos de aztecas e incas. Su evolución es paralela y simultánea a la expansión de los dos experimentos político-administrativos más extensos y elaborados entre las culturas precolombinas. Como la mayoría de las ciudades precolombinas, Tenochtlán y Cuzco se desarrollaron espontáneamente durante sus etapas iniciales. Luego, como ocurrió en otros casos, fueron incorporados en ambas capitales criterios ordenadores en coincidencia con el reinado de los dos líderes más significativos de ambas dinastías -Moctezuma I y Pachacuti- y con la consolidación del movimiento expansionista de aztecas e incas. El sentido cruciforme se convirtió en el estereotipo de las ciudades aztecas en la meseta central de México y la gran plaza del Cuzco fue repetida, con otras formas pero para cumplir funciones similares, en otras ciudades incaicas. Aztecas e incas ejercieron un fuerte control sobre la cultura material de los pueblos sojuzgados aunque urbanística y arquitectónicamente su influencia estuvo concentrada en las principales ciudades.

Deben destacarse algunos aspectos del proceso de urbanización precolombino. El primero es que el territorio ocupado por las culturas urbanas indígenas sólo alcanzó al 5%, aproximadamente, del actual territorio de América Latina. El segundo es que el proceso de urbanización, así como la evolución tecnológica y artística de las culturas indígenas precolombinas, se realizó exclusivamente con recursos propios del continente.

El tercero es que las culturas precolombinas fueron, por lo general, culturas interiores y que, por lo tanto, sus centros de irradiación y de gobierno estaban en el interior del continente. Sin duda hubo vinculaciones culturales y comercio entre Mesoamérica y Sudamérica, pero no tuvieron ni el volumen ni la importancia como para justificar el traslado de las ciudades a la costa. Debo señalar también que las culturas precolombinas tuvieron grandes limitaciones tecnológicas. Desconocieron la rueda y el hierro, domesticaron pocos animales y en Mesoamérica no contaron con animales de carga. Superaron esas limitaciones utilizando y organizando masivamente a una mano de obra numerosa para emprender obras civiles, destinadas a aumentar la producción y mejorar su distribución y obras arquitectónicas urbanas, entre las que sobresalieron los palacios y los templos. A pesar de esas limitaciones asombran aún en nuestros días la longitud y trazado de los caminos del Inca, la extensión de las áreas irrigadas en los valles de la costa del Perú, el sistema de depósitos públicos durante el incanato, el sistema de diques que protegía a la capital azteca y el acueducto que la servía, entre otras notables realizaciones.

b- Las ciudades coloniales españolas

En los años que siguieron al descubrimiento de América encontramos dos procesos simultáneos e independientes: en los territorios ocupados por las dos culturas más avanzadas que hallarían los españoles, incas y aztecas continuaron la consoli-

ción política y administrativa de sus imperios, totalmente ajenos a los cambios que estaban produciéndose en las islas del Caribe y en algunas áreas reducidas de tierra firme. En las islas mayores del Caribe -en la Española, Cuba, Jamaica y Puerto Rico principalmente- los españoles completaron en pocos años su exploración y conquista e iniciaron su poco exitosa explotación y colonización. Santo Domingo fue la principal ciudad europea en América durante los años que transcurrieron hasta la ocupación definitiva de Tenochtitlán. En 1524 Cortés reedificó la capital de los aztecas de acuerdo a un tratado preconcebido. A partir de ese momento la ciudad de México fue la base de operaciones para la conquista del territorio actual de México, del sur y sudoeste de los Estados Unidos y del norte de América Central. Desde México se originó la fundación de Guadalajara, Puebla, Oaxaca, Guadalupe, la Villa Real de Chiapas y la incorporación de los territorios mineros de Guanajuato. Un papel semejante cumplió Panamá con respecto a la conquista del sur de América Central y del imperio incaico.

En 1534 Pizarro llegó al Cuzco. Su inaccesibilidad y el clima del altiplano lo decidieron a elegir un sitio más favorable en la costa para fundar Lima, la futura capital del Virreynato del Perú, en 1535. Cuzco fue el punto de partida de las expediciones que recorrieron, conquistaron y finalmente colonizaron Bolivia, Chile y el norte, centro y oeste de la Argentina. El resultado fueron las fundaciones de Santiago, Concepción, La Serena, La Paz, Cochabamba, Santiago del Estero, el futuro hallazgo de las minas de Potosí y el inmediato desarrollo de esta ciudad que, a mediados del siglo XVII, sería la más poblada de América. De Lima partieron los fundadores de Trujillo y Arequipa. Del Perú los de Quito, Cuenca, Guayaquil y Popayán, hasta que finalmente convergieron en la sabana de Bogotá; allí, pocos meses antes, una expedición originada en la costa Atlántica, donde ya habían sido establecidas Santa Marta y Cartagena,

conquistó el antiguo territorio de los chibchas y fundó, en 1539, la actual capital de Colombia. Hasta allí llegaron también, con una demora de pocos meses, los agotados sobrevivientes de una expedición iniciada en Coro, la primera sede obispal de Venezuela. Directamente desde España llegaron los fundadores de Asunción, luego de fracasar en su primer intento por establecer Buenos Aires en 1536.

Entre 1520 y 1550 quedaron definidos los contornos de un continente, recorridas sus principales rutas terrestres y fluviales y conquistados los territorios ocupados por millones, posiblemente decenas de millones de personas que formaban los dos imperios indígenas más importantes de América y otros ensayos políticos menores pero igualmente significativos (11). La actividad fundacional de los españoles en los territorios controlados por los aztecas e incas, pero también por las culturas periféricas, fue enorme. Una primera red de fundaciones españolas en esos territorios estuvo apoyada en el tributo de los indígenas, construida con la mano de obra de los indígenas, aprovechando, en muchos casos, fundaciones urbanas precolombinas. La localización de las ciudades precolombinas y las de árcas con densa población indígena fue decisiva en la formación de esa red urbana básica (12).

Cuando hacia 1580 López de Velazco completó su detallada síntesis de la situación de las colonias de España en América, había quedado completada la red urbana que perduraría hasta finalizar el período colonial y que se mantendría, sin mayores variantes, hasta la segunda mitad del siglo XIX: habían sido ya fundadas las dos sedes virreinales iniciales -México y Lima- y las dos sedes de los virreinos que serían establecidas en el siglo XVIII -Bogotá y Buenos Aires; las sedes de las audiencias -Santo Domingo, Panamá, Guadalajara, Guatemala, Quito, Santiago y La Plata; los puertos del comercio internacional -Cartagena, La Habana, Veracruz, Portobelo, Acapulco y el Callao- y regional -

Valparaíso, La Serena, Guayaquil, Santa Marta, La Guayra, Campeche y San Juan; los principales reales de minas -Guanajuato, Zacatecas y Potosí- y centenares de centros de colonización y defensa de fronteras, puertos menores y millares de centros de adoctrinamiento religioso y reducciones de indios.

Los españoles trajeron una forma de vida urbana que impusieron sobre sociedades indígenas que antes y después de la conquista y hasta fines del siglo XIX seguirían siendo predominantemente rurales. La ciudad fue la forma de vida que adoptaron por conveniencia administrativa y comercial, por seguridad y porque respondía al espíritu gregario de los españoles. El campo siguió siendo indígena aunque su paisaje fuese parcialmente cambiado con nuevos cultivos, nuevos animales domésticos y nuevos árboles. Las ciudades fundadas por los españoles en América, posiblemente desde mediados de la década 1520-1530 y con seguridad después de 1531, se ajustaron a un modelo común,⁽¹³⁾ bien conocido: una cuadrícula formada por elementos iguales -ocasionalmente rectangulares- uno de los cuales no era construido y servía de plaza, alrededor del cual se agrupaban la catedral o la iglesia mayor, el ayuntamiento y la gobernación o el palacio virreinal, según la importancia de la ciudad; plazoletas menores eran dejadas frente a las iglesias y servían como atrios abiertos; la plaza debía estar rodeada por portales así como las calles principales que eran las que partían de los cuatro ángulos de la plaza. Las ordenanzas de 1573 y las Leyes de Indias, editadas por primera vez en 1681, abundaban en otras disposiciones: ancho y orientación de las calles de acuerdo al clima, ubicación de la plaza según la localización marítima o interior de la ciudad, reservas de terrenos comunales y otras.

Algunas de las ordenanzas y leyes estuvieron basadas en disposiciones dictadas por los Reyes al entregar sus instrucciones a algún descubridor o conquistador con quien la Corona firmaba un acuerdo, pero la mayoría de los criterios fundacionales

habían sido ya tomados en cuenta por los primeros fundadores sin que mediaran leyes o disposiciones reales. En todo el proceso fundacional de los españoles en América, y especialmente durante las primeras décadas, hubo mucho de experimental y los criterios de localización, así como las formas urbanas, fueron mejorando con la experiencia y el mejor conocimiento de las nuevas regiones⁽¹⁴⁾. Así durante las primeras décadas, las primeras fundaciones en nuevos territorios fueron factorías fortificadas, utilizadas como centros de intercambio y penetración para dar luego lugar a poblamientos más definitivos en los que gradualmente fue imponiéndose el modelo referido. Algunas de las primeras fundaciones, como la Isabela, la primera fundación de Santo Domingo, Caparra, Nueva Sevilla, y Santa María de Antigua del Darién, no se ajustaron a un trazado regular. Las fundaciones de Ovando en la Española y de Velázquez en Cuba tampoco parecen haberse ajustado a las características del modelo definitivo. En la segunda fundación de Santo Domingo y en la primera fundación de Panamá son evidentes la regularidad del trazado y la ubicación de los edificios principales junto a la plaza, pero no formaban ni una cuadrícula de elementos iguales, ni las calles se ajustaban a un damero, ni la relación espacial entre la plaza y la iglesia -el edificio más conspicuo por su volumen de toda ciudad- era la que se vería en el modelo definitivo⁽¹⁵⁾. Corresponde a la Villa Real de Chiapas o a la segunda fundación de Guatemala o a alguna de las primeras fundaciones en América Central la aplicación total del modelo. Cuando en 1531 fue fundada Puebla y en 1535 Lima, el modelo fue utilizado con sus características definitivas que serían luego repetidas en América Hispánica hasta la actualidad.

No todas las ciudades se ajustaron a esos principios urbanos. Excepciones bastante generalizadas fueron los puertos y los centros mineros debido a su crecimiento espontáneo y a las características de los sitios elegidos para su establecimiento.

c- Las ciudades coloniales portuguesas

Criterios urbanos diferentes prevalecieron en el Brasil donde los portugueses no encontraron una población indígena densa y culturalmente avanzada, como la azteca e inca, a la que pudiesen utilizar en las tareas agrícolas o de la que pudiesen extraer tributos. Además, solamente en el siglo XVIII pudieron desarrollar una economía minera comparable a la explotada por los españoles desde pocas décadas después de la conquista en México y en el Perú. Por consiguiente, durante los siglos XVI y XVII la economía del Brasil fue casi exclusivamente agraria y estuvo respaldada por la mano de obra esclava importada desde Africa.

Interesada en sus colonias de la India y del sudeste de Asia y en el comercio a lo largo de la costa de Africa, la corona Portuguesa se despreocupó del Brasil. Tampoco tenía Portugal la población y el capital suficiente para colonizar y explotar una costa de más de siete mil kilómetros de longitud, desde la isla de Marajó hasta la laguna de los Patos, entre la línea del Ecuador y los 32° de latitud sur. La corona lusitana recurrió al sistema de capitanías que había ensayado en la colonización de sus primeras posesiones insulares en el Atlántico y otorgó enormes extensiones -de hasta 250 kilómetros de ancho y una profundidad sin límites- a capitalistas privados. Apoyados por poderes casi totales, los donatarios se dedicaron a la explotación de sus territorios -madera e indios para el mercado de Lisboa- y a desarrollar la agricultura. Los puertos que cada uno de ellos fundó para establecer los contactos con el exterior constituyeron la red urbana primaria del Brasil: Olinda, Porto Seguro, Espírito Santo, Igaraçu, Santa Cruz Cabrália, Ilhéus y San Vicente fueron fundadas antes de 1540⁽¹⁶⁾.

La localización en una colina y el trazado irregular de Olinda, fueron bastante excepcionales. San Vicente y Porto Seguro, el primer establecimiento en la Bahía de todos los Santos, fueron factorías antes que vilas permanentes. Sólo en 1549,

con la decisión de establecer una capitanía General en la Bahía de Todos los Santos fue fundada Bahía, la primera Capital del Brasil. En 1565 fue fundada Río de Janeiro y en 1585 Paraíba, actualmente João Pessoa. Hacia 1600 sólo tres ciudades y no menos de 14 vilas habían sido establecidas en el Brasil⁽¹⁷⁾ con la excepción de San Pablo, las demás estaban en la costa.

Reconstrucciones del trazado de Bahía en sus primeros años probarían que existió, posiblemente desde su fundación, una cierta regularidad dentro de las limitaciones impuestas por el sitio⁽¹⁸⁾. La elección de sitios irregulares y con facilidades defensivas predominó en las fundaciones portuguesas. En la costa del Brasil, por otra parte, no es fácil encontrar sitios amplios y llanos en relación a los puertos naturales. En Río de Janeiro el trazado tampoco fue una cuadrícula perfecta como la ensayada por los españoles pero la cartografía posterior indica también una gradual regularización del trazado. El trazado inicial de San Pablo, la primera población de cierta importancia fundada en el interior, posee ciertas características radiales. En ninguna de estas ciudades la plaza adquirió la preeminencia de las hispanoamericanas; con frecuencia las plazas eran simples encrucijadas a las que se les dio cierta regularidad⁽¹⁹⁾.

En la economía de las plantaciones azucareras que caracterizó al Nordeste del Brasil hasta el siglo XVIII descansó la prosperidad de Bahía y de Pernambuco, las dos ciudades coloniales principales del Brasil. Cuando en el siglo XVIII se comprobó el potencial en oro y diamantes del actual estado de Minas Gerais comenzó una nueva etapa en la economía del Brasil. La etapa minera también significó la cristalización de las entradas de las bandeiras hacia el interior. Los bandeirantes establecieron centenares de agrupamientos, puestos y campamentos en las montañas de Minas Gerais y del interior de Bahía, Matto Grosso y Goias, atraídos por las riquezas en oro y diamantes⁽²⁰⁾. A su acción se debió las fundaciones de Marianá, Ouro Preto,

Sabar, Diamantina, Sao Joao do Rei y otros centros mineros en siglo XVIII, pero también de otros centros urbanos en territorios sin recursos mineros, como Curitiba y Paranaguá, en el siglo XVII y Cuiab y Goias en el siglo XVIII.

Las riquezas mineras atrajeron pobladores desde las ciudades de la costa y desde Portugal hacia Minas Gerais. En pocos años formaron ciudades en las que floreció uno de los movimientos arquitectónicos y escultóricos más significativos de la América Latina colonial. Villa Rica, la actual Ouro Preto, fue la ciudad minera más importante. Su trazado irregular fue el resultado de la topografía y de su crecimiento espontáneo, pero son visibles, sin embargo, reminiscencias medievales en la localización de las iglesias, aprovechando las elevaciones del terreno, en las visuales oblicuas a sus fachadas y en la irregularidad formal de la mayoría de sus plazas. En Marian, surgida, como Ouro Preto de un arraial o agrupamiento espontáneo, se introdujo en 1740 un trazado regular.

Las ciudades brasileñas de la colonia no se ajustaron a un modelo único como las hispanoamericanas, pero tampoco predominaba en ellas un trazado medieval, como algunos autores han observado. Más bien sus constructores incorporaron gradualmente en ellas una organización regular acorde con las necesidades de la circulación y del ordenamiento edilicio siempre que lo permitiesen las condiciones del terreno.

En 1762 Río de Janeiro reemplazó a Bahía como capital del Brasil. Predominaron razones económicas -Río de Janeiro era el puerto de la región minera de Minas Gerais- y políticas -las luchas fronterizas con España en el sur y sudeste -en la decisión de la corona. A partir de ese momento Río de Janeiro fue el centro indiscutido de la vida económica y cultural y de la administración colonial, posición que fue reafirmada en 1807 cuando la corona portuguesa instaló allí su corte.

d- Los cambios en la estructura urbana durante el periodo independiente.

El sistema de centros que existía en América Latina al producirse la independencia era ya centenario. Sus elementos fundamentales habían quedado definidos a fines del siglo XVI. La red colonial fue completándose durante los dos siglos largos que restaban hasta la independencia, pero sólo excepcionalmente fueron fundadas nuevas ciudades que adquiriesen, durante la dominación española y portuguesa, una relativa importancia continental y regional y que la mantuviesen hasta nuestros días. Medellín, Montevideo y Porto Alegre fueron los ejemplos más significativos. Por supuesto surgieron ciudades mineras que adquirieron gran auge, especialmente en Brasil y México, pero su evolución estaba tan ligada a su unilateral economía que declinaron cuando la explotación de las minas se hizo antieconómica.

La estática red urbana de los tiempos de la independencia reflejaba no sólo la inmovilidad de las fronteras interiores sino esencialmente las pocas alteraciones experimentadas en las líneas de transporte terrestre y marítimo durante siglos. Por otra parte, la población total de América Latina aún no era equiparable a la que existía al producirse la conquista, a pesar de que, a partir de mediados del siglo XVII, se venía operando una franca recuperación. Hacia 1800, Salvador y México, eran las únicas ciudades de América Latina con más de 100.000 habitantes, La Habana tenía unos miles de habitantes menos. El crecimiento de Río de Janeiro recién se produjo en esa década como consecuencia del traslado de la corte portuguesa, la población de Lima no alcanzaba a 60.000 habitantes, Buenos Aires y Santiago no llegaban a 50.000.

Al iniciarse las guerras de independencia, América Latina era un continente vacío y predominantemente rural. Era rural porque la mayoría de su población dependía de una economía de subsistencia. No había industrias de importancia, salvo las

mineras, las artesanías producían para los reducidos mercados locales, el comercio exterior e interregional eran reducidos. En esas condiciones no podía haber ciudades importantes.

La población de América Latina hacia 1850 ha sido estimada en unas treinta millones de personas. Brasil, con ocho millones de habitantes, México con 7.600.000, Colombia con 1.490.000. Perú con 1.888.000 y Cuba con 1.186.000 eran los más poblados⁽²¹⁾. Cerca del 52% de la población se concentraba en los países tropicales de América del Sur; cerca del 32% en México y América Central; sólo el 4,1% en la Argentina y Uruguay, los dos países que experimentarían el crecimiento demográfico más rápido durante los cincuenta años siguientes. La densidad promedio era tan sólo de 1,5 habitantes por kilómetro cuadrado. Los países más densamente poblados eran aquéllos en los que predominaba la población indígena y mestiza, como El Salvador, Guatemala y México, país éste que a esa fecha ya había cedido la mitad de su territorio a los Estados Unidos.

No había grandes ciudades en 1850. Por lo menos no eran comparables a las ciudades industriales de Europa Occidental. Río de Janeiro, con 188.156 habitantes en 1856, Salvador, con 150.000 en 1852, eran las más pobladas en las colonias portuguesas; en las españolas México y La Habana eran las únicas con más de 100.000 habitantes. Lima, Buenos Aires, y Santiago tenían entre 80 y 90.000 habitantes. Recife entre 70 y 80.000 habitantes. Caracas y Montevideo entre 50 y 60.000 habitantes⁽²²⁾. Eran las diez ciudades más pobladas de América Latina a mediados del siglo XIX. Su población conjunta representaba el 3,5% de la población total. En la actualidad, en las diez ciudades principales, se concentra el 16% de la población. San Pablo tenía sólo 15.471 habitantes en 1855.

Las características coloniales de esas ciudades apenas si habían sido modificadas con la incorporación de un mayor número de edificios con pisos altos y de unos pocos en cuyas fachadas,

comenzaba a mostrarse la influencia europea en boga. Las ciudades seguían reducidas aproximadamente a los límites físicos de la época de la colonia; sus perfiles chatos, recortados por las cúpulas y torres de las iglesias, eran los de un siglo antes. La población general y la población urbana había aumentado con respecto a los años de independencia como consecuencia del crecimiento natural, pero a pesar de las altas tasas de natalidad, las de mortalidad se mantenían igualmente elevadas. Además, durante esas décadas, la inmigración europea fue reducida y los conflictos internos que se produjeron en casi todos los países ocasionaron desplazamientos de población y un desaliento general de las inversiones económicas. Se nota, sin embargo, un crecimiento mayor en las capitales políticas, que con frecuencia eran a la vez los principales puertos comerciales.

Cincuenta años después la población se había duplicado. El Censo de 1900 del Brasil dio como resultado una población de 17.318.556 personas. Los países de América Hispánica sumaban 43,5 millones de habitantes. La población del Uruguay creció casi siete veces durante la segunda mitad del siglo XIX, la de la Argentina 4,3 veces, la de Chile y Perú 2,4 veces, la del Brasil 2,15 veces. La densidad promedio se elevó a 3,0 habitantes por kilómetro cuadrado. Si bien siguieron siendo los países con población indígena y mestiza los más densamente poblados, los crecimientos demográficos de mayor significación se produjeron en los países de clima templado y de población blanca, con muy bajas densidades. En el Brasil los crecimientos mayores correspondieron a los estados de San Pablo, Río de Janeiro, Paraná y Río Grande del Sur.

Algunas ciudades sufrieron un incremento más acelerado. Por lo general las ciudades capitales crecieron a una tasa superior a la nacional. En 1900 Buenos Aires era la ciudad más poblada de América Latina con una estimación de 867,000 habitantes;

Río de Janeiro con 691.000, México con 541.000, Montevideo con 309.000 y Santiago con una estimación de 287.000 eran las ciudades que la seguían en orden de importancia⁽²³⁾. Otras ciudades importantes eran San Pablo con 239.000, La Habana con 236.000, Salvador con una estimación de 208.000, Lima con una estimación de 130.000 y Recife con 113.000. Rosario y Guadalajara también superaban los 100.000 habitantes. La población conjunta de las diez ciudades mayores representaba el 6,0% de la población total.

Dos aspectos influyeron en las características que adquirió la urbanización de América Latina a partir de 1860 y 1870 y en el mayor o menor crecimiento de la población y expansión económica de unos países con respecto a otros: la inversión de capitales extranjeros y la inmigración europea. Ambos están vinculados con la incorporación de América Latina a los mercados mundiales durante esas décadas, pero ni las inversiones ni la inmigración se distribuyeron equitativamente. El impacto fue significativo en las regiones despobladas y aptas para la explotación de productos agrícolas y ganaderos, regiones que eran, a la vez, fácilmente accesibles desde Europa, poseían buen clima y habían entrado en un período de paz interior.

Los países industriales de Europa necesitaban lana para sus fábricas, carnes y cereales para alimentar a su población, cueros para sus curtiembres, café, tanino y otras materias primas. A su vez buscaban ampliar los mercados para la venta de sus textiles, carbón, herramientas, maquinarias, material ferroviario, productos alimenticios envasados, bebidas, hierro y acero. El aumento de las importaciones y exportaciones requería capitales, vías de transporte y comunicaciones de que carecían los países latinoamericanos. Las inversiones extranjeras fueron entonces canalizadas hacia la creación de bancos, compañías de seguros, construcción de ferrocarriles, puertos y sistemas telegráficos y telefónicos. La expansión de algunas ciudades impulsó las inversiones en servicios urbanos: agua, desagües, transporte y, poste-

riormente, electricidad. Los capitales extranjeros se vincularon con los productores y comerciantes nacionales: en el Brasil con los cafetaleros, en la Argentina y Uruguay con los ganaderos, en Cuba con los azucareros, en México con los mineros. Se formó así, en pocos años, una estrecha alianza que dominó la economía y la política de esos países durante décadas. Como los comerciantes más fuertes y los productores agropecuarios ausentistas residían en las principales ciudades, en ellas se volcaron las innovaciones técnicas y las inversiones suntuosas más importantes. A su vez la política nacional comenzó a ser dominada desde esas ciudades aumentándose la brecha entre las regiones caracterizadas por una economía exportadora en expansión y las regiones sujetas a una economía de subsistencia y artesanías que no podían competir en precio y calidad con los productos importados.

Varios factores se conjugaron para alentar la inmigración europea a partir de la segunda mitad del siglo XIX. En los lugares de origen existían deplorables condiciones sociales y económicas; las provincias del sur de Italia y algunas regiones de España, como Extremadura, Andalucía y Castilla, no habían experimentado cambios durante siglos. Italianos y españoles constituyeron cerca de las dos terceras partes de los inmigrantes llegados a la Argentina, sur del Brasil y Uruguay entre 1860 y 1930. Pero también atrajeron los nuevos países a comerciantes y obreros calificados y semicalificados de Cataluña y del norte y levante de España y artesanos del centro de Italia. La inmigración francesa e inglesa fue más calificada e incluyó a importantes contingentes destinados a las oficinas y empresas promovidas por los capitales de ese origen. Agricultores suizos y alemanes en la Argentina y Uruguay y japoneses en el Brasil, agricultores judíos de origen polaco y ruso y sirios destinados al comercio urbano minoritario completaron el cuadro de los principales grupos de inmigrantes. Las desfavorables condicio-

nes socioeconómicas y políticas en los lugares de origen -presión demográfica, latifundios, malos salarios, desempleo y enfermedades- se conjugaron con la fuerte promoción por parte de las empresas navieras y el aliento a la inmigración de los países receptores, necesitados de mano de obra con que reemplazar a la mano de obra esclava en los cafetales y para cultivar los campos vírgenes y construir las nuevas obras de infraestructura urbana y rural.

El impacto de la inmigración europea en el poblamiento del litoral argentino y uruguayo, del sur del Brasil y de algunas áreas de Cuba fue enorme, como lo fue en el crecimiento de algunas ciudades: de Buenos Aires, Rosario, Santa Fe y La Plata en la Argentina, de Montevideo en el Uruguay, de Río de Janeiro, San Pablo, Santos y Porto Alegre en el Brasil y de La Habana en Cuba. En esas ciudades los inmigrantes representaron, en algunos años, entre el 30% y el 50% de su población, controlaron el comercio minoritario, algunas industrias, como la de la construcción, y promovieron numerosas industrias dirigidas a la producción de bienes de consumo para los mercados locales.

Inestabilidad, aislamiento geográfico y condiciones menos propicias para el tipo de inmigración europea interesada en venir a América coexistieron en casi todos los demás países de América Latina. Sólo Chile, México, Guatemala y Costa Rica atrajeron a contingentes reducidos, en parte destinados a colonizar áreas agrícolas.

3- PROCESO DE URBANIZACION SIN PRECEDENTES

América Latina experimenta un proceso de urbanización económica y demográfica sin precedentes. Como hemos visto, algunos países comenzaron a urbanizarse tempranamente y ya hacia 1900 la población urbana de la Argentina y Uruguay y, en menor grado, la de Cuba y Chile, era porcentualmente comparable a la de los países industrializados de la época. Un hecho significativo en esos cuatro países fue la tendencia simultánea de la población urbana a concentrarse en su principal área metropolitana, como consecuencia de su localización geográfica y de las dificultades de los inmigrantes europeos para trasladarse y establecerse en el interior y de la concentración de las inversiones extranjeras y de la actividad política, económica y cultural en las capitales nacionales.

Otros países comenzaron a urbanizarse a partir de la crisis de 1930, cuando sus repercusiones movilizaron a importantes grupos rurales hacia las ciudades; este fenómeno se intensificó en los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial en países como México, Venezuela, Colombia, Panamá, Perú y Brasil. Los diez países mencionados son los más urbanizados de América Latina en 1970. La aceleración del proceso comenzó con mayor retraso en Ecuador, Nicaragua, El Salvador, y la República Dominicana. Finalmente, en Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Haití, donde la tasa de urbanización ha sido hasta ahora más lenta y no ha excedido en mucho, durante los dos últimos períodos intercensales, a la tasa de crecimiento de la población rural.

Especialmente la urbanización ha seguido la tendencia histórica de concentrarse en las principales ciudades de cada país. Con la excepción de México, Bogotá y La Paz las capitales nacionales fueron los principales puertos nacionales o estaban a poca distancia de ellos. En los países de América Central, las distancias entre las tierras altas, donde fueron fundadas las capitales políticas, y los puertos del Atlántico y del Pacífico son muy reducidas.

La concentración en una ciudad de tan variadas funciones, en países con economías agrarias, alentó hacia ellas las migraciones externas e internas. Sólo en Brasil y en Colombia, debido a la forma como se produjo el proceso de colonización, pero también, debido a la dinámica empresarial de algunos grupos regionales, se produjo espontáneamente una mayor descentralización. En líneas generales, la primacía demográfica y económica, política y cultural de las ciudades más importantes ha seguido crociendo y cada país se ha convertido, gracias a mejores transportes y comunicaciones, en el área de influencia de su principal ciudad hasta para aspectos secundarios de la vida nacional⁽²⁵⁾.

Los sistemas urbanoregionales en cada país, sus órdenes jerárquicos y principales características, no han sufrido mayores cambios durante los últimos treinta años a pesar del rápido proceso de urbanización que experimentan. La lista de los diez centros urbanos mayores de cada país es prácticamente la misma que hace una o dos generaciones. Y si bien algunos centros secundarios, como Fortaleza en Brasil, Chiclayo en Perú, Salta en Argentina, Cali en Colombia y otros han crecido más rápidamente que los grandes centros industriales de sus respectivos países, éstos han mantenido igualmente una elevada tasa de urbanización y atraen a los mayores porcentajes de la nueva población urbana.

El hecho es que individualmente los países de América Latina han seguido desarrollándose dentro de los límites geográficos que conocían hace cincuenta o más años. Las fronteras interiores de cada país apenas han sido modificadas durante ese lapso. Solamente en Brasil y en Venezuela los gobiernos nacionales han promovido sendos movimientos hacia el interior para romper con la atracción histórica que las ciudades de la costa han ejercido sobre la población y las inversiones. Brasilia, Ciudad Guayana y la construcción de importantes obras de infraestructura regional son ejemplos casi únicos en América Latina. El ensayo cubano de demorar el crecimiento de La Habana y canalizar la inversión pública y alentar la radica-

ción de la población hacia regiones alternas, dentro de los lineamientos de un plan nacional de desarrollo económico y social, constituye una experiencia única hasta ahora.

La urbanización de América Latina es, entonces, un proceso continental que está cambiando la estructura política, económica y social de todos los países. En América Latina, la urbanización precede a la industrialización y su análisis no puede aislarse del análisis de la estrategia del desarrollo de cada uno de los países del área. La urbanización tiene, además, un profundo y no claramente definido impacto sobre el medio ambiente en que se desarrolla la sociedad urbana actual y la del futuro.

Los especialistas y técnicos latinoamericanos que se interesan por el proceso de urbanización del continente y de sus respectivos países no discuten si es bueno o malo que el continente se urbanice. Aceptando que la urbanización, tal como se está produciendo, tiene aspectos positivos y negativos, el tema que se discute, o debería discutirse, es cómo debemos urbanizarnos⁽²⁶⁾.

Durante los últimos treinta años la población de América Latina creció dos veces y media y la población urbana tres veces y media. Algunas áreas metropolitanas han experimentado durante la última generación crecimientos aún más rápidos: San Pablo y México casi cinco veces, Lima, Bogotá y Caracas casi seis veces, Cali y Fortaleza casi siete veces. Es explicable que ante este rápido proceso de crecimiento de la población y, especialmente de la urbanización, las áreas metropolitanas y urbanas sufriesen transformaciones sin precedentes y que las demandas de nuevos empleos, viviendas, servicios urbanos, escuelas y hospitales no pudiesen cumplirse.

Nuestro países pues, se desarrollan fragmentariamente. A pesar de la tendencia, en todos ellos, hacia una creciente centralización en las decisiones y en la asignación del gasto público, aumentan las diferencias entre las regiones desarrolladas y subdesarrolladas en cada país. Las migraciones desde las regiones pobres hacia los centros urbanos principales son impulsadas por la desocupación regio-

nal y la falta de oportunidades y de servicios. Entre los que migran, los jóvenes, los mejor entrenados y los más enérgicos forman contingentes importantes. O sea, que las migraciones internas si bien pueden aliviar presiones regionales a corto plazo, privan también a las regiones pobres de muchos de sus recursos humanos más valiosos. Las presiones internas y externas impulsan desarrollos nacionales desintegrados a la vez que postergan soluciones. Los programas de desarrollo tienen sólo efecto en áreas limitadas, en las cuales existen precondiciones para utilizar esos programas. Esto significa postergar las inversiones en las regiones menos desarrolladas con el consiguiente debilitamiento de los mercados y de los ingresos regionales. Este enfoque, si bien puede ser económicamente positivo a corto plazo, tiene un costo social inmediato y un costo económico y político a mediano y largo plazo que puede limitar el desarrollo⁽²⁷⁾. Los efectos de la aplicación de esos criterios en el proceso de urbanización se evidencian en la creciente concentración de la población. Si en las economías capitalistas desarrolladas, la gran ciudad se ha convertido en un complejo político y socioeconómico imposible de administrar, ¿qué puede esperarse ante una situación más precaria en las economías capitalistas subdesarrolladas? El problema no puede entonces reducirse a una infructuosa discusión entre las ventajas y las desventajas de la concentración o de la desconcentración. El problema debe encararse mediante un análisis sobre la impotencia de los sistemas políticos imperantes en América Latina y sobre la ineficacia de las estructuras socioeconómicas vigentes para mejorar los niveles sociales y los niveles productivos en nuestros países.

4- EL FUTURO Y SUS EXIGENCIAS

En América Latina hemos asumido una actitud inconsciente con respecto a la forma como se produce nacionalmente la urbanización y al tratamiento que damos a las ciudades individuales. Creo que existe, tanto por parte de los gobiernos como de la población, la tendencia a aceptar que las ciudades seguirán cumpliendo las mismas funciones que hasta ahora. La ausencia de viviendas y servicios urbanos, la congestión del transporte, la insuficiencia de parques y campos deportivos, la destrucción del medio ambiente natural, el ruido, el humo y la contaminación de las aguas son aceptadas pasivamente como consecuencias lógicas de la vida urbana. Si bien esta actitud puede comprenderse entre grandes sectores de la población, presionados por los problemas derivados de su simple sobrevivencia, constituye una alarmante indiferencia cuando las políticas de urbanización y la planificación urbana no forman parte de un programa político. Lo curioso es que no se aprecia que los problemas mencionados aumentan con el tamaño de las ciudades y que su solución será cada vez más difícil. Aún más, no se aprecia que es imposible alcanzar una solución local a los problemas urbanos y que, a pesar de la carencia de recursos de inversión y técnicos, es posible minimizar algunos aspectos negativos de la urbanización, alentar los positivos y crear mejores precondiciones para ciudades más adecuadas en el futuro.

En la década que comienza, la población de América Latina pasará de 275,0 millones a 367,9 millones de habitantes. En 1970 el déficit de viviendas rurales y urbanas es de aproximadamente 27 a 30 millones de unidades⁽²⁸⁾. Durante la última década, los países de América Latina conjuntamente no llegaron a construir ni el 50% de las viviendas necesarias para absorber el crecimiento de la población; mientras tanto, durante esos diez años, millones de viviendas se tornaron obsoletas.

En la década que comienza la población urbana pasará de 149,6

a 223,3 millones. Esto significa incorporar 7,3 millones de nuevos habitantes urbanos todos los años, durante los próximos diez años. En el año 2000 la población de América Latina estará entre los 638 y 756 millones de habitantes y la población urbana llegará por lo menos a 360 millones y, tal vez, a 500 millones; o sea que, entre los años 1980 y 2000, las ciudades existentes o a crearse en América Latina deberán por lo menos absorber un promedio de 13,6 millones de personas por año, que pueden duplicarse si se mantienen las tendencias actuales⁽²⁹⁾. Por lo menos 65 a 70 millones estarán concentrados en tres inmensas conurbaciones: la de San Pablo -Río de Janeiro, con unos treinta y cinco millones, la del Centro de México y la del litoral Argentino, con cerca de veinte millones cada una. En el valle central de Chile, en la sabana de Bogotá, en la costa central del Perú y entre Caracas y Valencia existirán conurbaciones menores, pero todas cercanas a los diez millones de habitantes. Más de cien millones de habitantes se concentrarán en las siete mayores conurbaciones de América Latina en el año 2000.

La forma de abordar este proceso depende como es lógico, de las estructuras políticas y socioeconómicas de cada país, de los criterios que se desarrollen alrededor de la integración latinoamericana y de la posición y actitud de las superestructuras mundiales⁽³⁰⁾. Los esquemas urbanos-regionales de cada país no funcionan en relación a las necesidades del desarrollo nacional o latinoamericano; sus principales polos no son agentes en la formación de redes urbano-agrarias complementarias sino centros intermediarios de economías agroexportadoras sin ningún futuro. En las ciudades se aceptan colectivamente y con indiferencia situaciones que llevan a un deterioro general de las condiciones de vida y a la irreparable destrucción del medio ambiente natural. Como decía recientemente un especialista, hemos llegado a una situación en la que un trabajador urbano convierte diariamente al ómnibus, al tren o al automóvil en su "vivienda móvil".

Obviamente hay formas de encarar esta situación. Primero, de-

bemos convencernos que los problemas que plantea la urbanización en las economías subdesarrolladas son diferentes a los que plantea en las economías desarrolladas; por lo tanto, debemos pensar en términos muy amplios, en estrategias generales y en medios analíticos propios para encarar el proceso de urbanización a largo plazo, pero, a la vez, debemos prevenir el deterioro de una situación ya degradada y debemos potenciar al máximo los limitados recursos humanos y financieros con que contamos a corto plazo. Segundo, debemos reconocer que no existen soluciones locales o municipales a los problemas urbanos; dotar de vivienda, empleo y servicios a la población urbana, por ejemplo, son situaciones íntimamente relacionadas con el ingreso de la población o con la política de empleos y servicios del Estado. Las ciudades crecen como consecuencia de inversiones del sector público y privado que se realizan sin coordinación y sin complementarse entre sí, la estrategia general de la planificación urbana, por lo tanto, debe formar parte de los programas políticos y económicos de los gobiernos a su más alto nivel aunque considerando una implementación descentralizada y una activa participación popular. En tercer lugar, debe aceptarse que si el Estado no controla la propiedad y uso de la tierra para la futura expansión urbana y suburbana, cualquier política de urbanización tendrá efectos muy limitados. Si no se toman medidas para establecer en áreas rurales y urbanas, con criterios regionales y locales a la futura población, simplemente estaremos trasladando un problema rural a otro que no es enteramente urbano -debido a las características que tendría la ciudad del futuro- sin otorgarles, a los nuevos habitantes, mejores oportunidades y mejores formas de vida. Finalmente, si no se controla la especulación de la tierra y los alquileres urbanos, si no se moderniza la industria de la construcción, si los créditos se otorgan únicamente a través de organizaciones sin fines de lucro y si las inversiones públicas no son coordinadas y no guían a las inversiones privadas suplementarias, no creo que pueda lograrse ni el principio de una solución a la situación urbana en América Latina.

NOTAS:

1. Furtado, Celso. Subdesarrollo y estancamiento en América Latina. Buenos Aires, Eudeba, 1966. Especialmente cap. III.
2. En 1895 la población de las 20 ciudades de Europa con 100.000 o más habitantes representaba el 10.0% de la población total. En 1970 la población de sólo las 10 ciudades de América Latina con 1.000.000 o más de habitantes, representaba el 16.0% de la población total.
3. Todos los datos utilizados en esta sección han sido extraídos de: Unión Panamericana. Departamento de Asuntos Sociales. Datos básicos de población en América Latina. Washington, D.C., 1970.
4. Nurkse, Ragnar. Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. México, FCE, 1955.
5. Hardoy, Jorge E. Urban planning in precolombian America. New York, George Braziller, 1968. Las características de las áreas donde se produjo la urbanización precolombina están explicadas entre las p. 13 y 16.
6. Para una definición de urbanización y ciudad, véase: Schaedel, Richard P. On the definitions of civilization, urban, city and town in prehistoric America. En: Congreso Internacional de Americanistas, 329, 1956. Actas v. 1, p. 5-13; Borhogyi, Stephan P. Settlement patterns of the Guatemalan highlands. En: Handbook of Middle American Indians. Austin, University of Texas Press, 1965. v. 2, part 1, p. 59-75; y Hardoy, Jorge E. Ciudades precolombinas. Buenos Aires, Ediciones Infinito, 1964, p. 15-36.
7. Millón, René. Teotihuacán. Scientific American (New York) 216(6), 1967.
8. Véase la descripción de Motolinía (Fray Toribio de Benavente) en su: Historia de los indios de la Nueva España. México, Ed. Salvador Chávez Hayhoe, 1941.
9. Véase un excelente plano de Tikal en: Carr, R.F. y J.E. Hazard. Map of the ruins of Tikal, El Petón, Guatemala. Philadelphia, University of Pennsylvania, 1961. 26 p. (Museum monographs; Tikal reports, 11).
10. Un grupo de la Universidad de Harvard, formado por Michael Moseley, arqueólogo, y Kenneth Day, arquitecto, está actualmente investigando Chan Chan. Sobre los centros de la costa norte del Perú, véase: Schaedel, Richard P. Urban growth and ecistics on the Peruvian coast. En: Congreso Internacional de Americanistas, 362, Sevilla, 1964. Actas. v. 1, p. 531-539; y Rowe, John. Urban settlements in Ancient Peru. Nawpa Pacha (Berkeley) 1: 1-28, 1963.

11. La estimación de la población prehispánica varía entre los cincuenta y setenta y cinco millones calculados por Spinden para el año 1200, a los ocho millones cuatrocientos mil calculados por Kroeber. Véase: Borah, Woodrow W. America as a model; the demographic impact of european expansion upon the non-european world. En: Congreso Internacional de Americanistas, 359, México, 1962.
12. Hardoy, Jorge E. La influencia del urbanismo indígena en la localización y trazado de las ciudades coloniales. Ciencia e investigación (Buenos Aires) 21(9) :386, septiembre 1965.
13. Hardoy, Jorge E. y C. Aranovich. La urbanización en América Hispánica entre 1580 y 1630. Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas y Estéticas de la Universidad Central de Venezuela (Caracas) (11), 1969; y Hardoy, Jorge E. El modelo clásico de la ciudad colonial hispanoamericana. En: Congreso Internacional de Americanistas, 389, Stuttgart-Munich, 1968. v.4, p. 143-181.
14. Hardoy, Jorge E. El modelo clásico... Ibid
15. Véase el plano de Panamá la Vieja en 1609 y el plano de Santo Domingo en 1608, publicados por el Instituto de Estudios de Administración Local; y Planos de ciudades Iberoamericanas y Filipinas existentes en el Archivo de Indias. Madrid, 1951. Planos 280 y 324.
16. Sobre la formación de la red urbana brasileña, véase: Reis Filho, Nestor Goulart. Contribuição ao estudo de evolução urbana do Brasil: 1500-1720. Sao Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1968. 235 p.; Azevedo, Aroldo de. Vilas e cidades do Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva. São Paulo, Universidade, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1956. 96 p. (Boletim 208, geografia, 11; y Geiger, Pedro Pinchas. Evolução da rede urbana brasileira. Rio de Janeiro, Ministerio da Educação e Cultura, 1963. 462 p.
17. Azevedo, A. de Ibid, cap. II, p.9-21.
18. Véase la reconstrucción del trazado del Salvador en el siglo XVI en: Sampaio, Theodoro. Historia da fundação da cidade de Salvador. Salvador, Tipografia Beneditina, 1949. 295 p.
19. Sobre la diferencia entre las plazas hispanoamericanas y lusoportuguesas, véase: Smith, Robert C. Colonial towns of Spanish and Portuguese América. Journal of the Society of Architectural Historians (Louisville, Ky.) 14(4) :1-12, December 1955.
20. Azevedo, Aroldo de. Arraiais e corrútelas. Boletim Paulista de Geografia (São Paulo) (27) :3-26, 1957.

21. Barón Castro, Rodolfo. El desarrollo de la población hispanoamericana. Cuadernos de Historia Mundial (Neuchatel) 5(2) :325-343, 1959.
22. Elaboración del autor en función de diversos censos y estimaciones de viajeros.
23. Elaboración del autor en función de diversos censos, interpolaciones y estimaciones de viajeros.
24. Sobre la inmigración extranjera hay numerosos trabajos. Una síntesis sobre su impacto en el Río de la Plata aparece en: Oddone, J. A. La emigración europea al Río de la Plata. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1966.
25. El estudio del Consejo Federal de Inversiones y del Instituto Di Tella, sobre la regionalización en la Argentina es un excelente ejemplo.
26. Guillermo Heise y Jorge Hardoy han preparado un volumen dedicado a Políticas de desarrollo regional y urbano publicado por la Universidad de Florida como el vol. II del Latin American Urban Annual. El volumen incluye ocho ensayos y quince estudios de casos relacionados con el tema general.
27. Sobre las ventajas de un desarrollo horizontal en lugar de vertical, véase: Matus, Carlos. El espacio físico en la política de desarrollo. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación (San Juan, P.R.) 3(12) :17-25, diciembre 1969.
28. Partiendo del déficit estimado por Utría en 1960.
29. Estimaciones del Population Reference Bureau para 1969; de la Organización de Estados Americanos para 1970 y 1980; y de las Naciones Unidas para 1980 y 2000.
30. Hardoy, Jorge E. Políticas urbanas y reforma urbana en América Latina; ensayo en prensa, conjuntamente con Geisse. Ver nota 26.