

Aspectos Sociales y Políticos de la Urbanización

A. Urbanización

El concepto del desarrollo trae implícito el fenómeno de la industrialización, o sea, el cambio en los sistemas de producción. A su vez, este último cambio supone dos condiciones necesarias: a) creación de circunstancias favorables al nuevo sistema productivo, y b) disponibilidad de mano de obra.

Estas condiciones provocan el cambio geográfico y social que se denomina *urbanización*, a través del cual se crean las áreas urbanas. Estas han sido definidas como sistemas inter-actantes de gente, vivienda e industrias¹.

Así pues, un estudio del fenómeno urbano debe incluir la concentración demográfica, la construcción de viviendas y la estructura de las fuerzas de trabajo.

La sola consideración de las relaciones físicas entre población, tierra y recursos naturales no suministra los datos suficientes para diseñar una política urbana

coherente. La omisión de los factores sociales y políticos puede conducir fácilmente a planes de un costo social tan elevado que ocasionen el rechazo de la opinión pública.

El análisis de la urbanización colombiana que se presenta a continuación incorpora algunos factores sociales y políticos inherentes al fenómeno del crecimiento de las ciudades.

B. El fenómeno colombiano

1. Concentración

El estudio de los tres últimos censos de población permite cuantificar el fenómeno de urbanización del país en cuatro formas sucesivas: a) la distribución de la población en las cabeceras municipales, b) la proporción de habitantes según el tamaño de las cabeceras, c) el número de cabeceras según tamaño y según el número de habitantes, y d) el crecimiento de los 30 primeros centros urbanos del país.

1 J. W. Forrester, *Urban Dynamics*, Boston, M.I.T. Press, 1969.

Los cuatro índices revelan una creciente concentración de la población colombiana en las cabeceras de los municipios. Así, de 1938 a 1964, el porcentaje de personas que habitan en las cabeceras municipales crece en 21 puntos, pasando de 31% a 52%.

Más claramente aún aparece la forma de concentrarse la población cuando se observan las cabeceras de más de 10.000 habitantes. El cuadro XI.1 da una idea de cuál ha sido el movimiento de la población hacia esos centros.

Según el cuadro XI.1 las cabeceras municipales de menos de 10.000 habitantes están siendo abandonadas desde 1938 como lo demuestra la disminución consecutiva de la proporción de población registrada en sus límites. Entre 1938 y 1951 aparece la primera metrópoli (500.000 y más habitantes), Bogotá, que atrae más del 5% de la población de las cabeceras municipales.

En 1964 se cuentan ya 3 metrópolis, Bogotá, Medellín y Cali, en las que se ha concentrado el 17% de la población

CUADRO XI - 1
DIFERENCIAS PORCENTUALES
INTERCENSALES DE POBLACION EN LAS
CABECERAS MUNICIPALES SEGUN SU TAMAÑO

Tamaño de la cabecera	Períodos Intercensales	
	1938-1951 (%)	1951-1964 (%)
Menos de 10 mil	-2.3	-1.7
De 10 mil a 50 mil	+1.6	+1.0
De 50 mil a 100 mil	+1.0	+1.6
De 100 mil a 500 mil	+2.1	+0.9
500 mil y más		+11.6

Fuente: Centro de Investigaciones sobre Métodos Estadísticos en Demografía, *Aspectos Metodológicos del Estudio*, Estudios Regionales de Estadísticas Demográficas, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1973, Cuadro 22.

contabilizada en las cabeceras. El crecimiento del número de las cabeceras mayores de 10.000 habitantes puede apreciarse en el cuadro XI.2.

CUADRO XI - 2
CRECIMIENTO DEL NUMERO DE LAS CABECERAS MUNICIPALES Y DE SU POBLACION EN
LOS PERIODOS INTERCENSALES

Tamaño de las cabeceras	1938 - 1951		1951 - 1964	
	No.	Habitantes %	No.	Habitantes %
De 10 mil a 50 mil	602	70	80	70
De 50 mil a 100 mil	100	90	120	120
De 100 mil a 500 mil	70	70	80	70
500 mil y más			200	370

Fuente: Cuadro XI.3 y cálculos de FEDESARROLLO.

Mientras el aumento de la población es muy semejante al del número de cabeceras inferiores a 500.000 habitantes, en el último período intercensal surgen dos metrópolis más (Medellín y Cali), lo cual representa en 1964 una población metropolitana casi cinco veces superior a la que existía en 1951. Esto implica una concentración mucho más fuerte en las grandes ciudades.

El cuadro XI.3 muestra la población en los diferentes tipos de centros urbanos. El aspecto más notable es el crecimiento de Bogotá, Medellín y Cali. Estas ciudades han sido denominadas metrópolis dado que su crecimiento se ha hecho a costa de los centros menores y de la anexión de los municipios vecinos que han entrado a formar parte del área metropolitana. Un fenómeno de satelización parecido puede observarse también en Barranquilla y Bucaramanga.

La tasa de crecimiento de los 30 centros urbanos con mayor población en el país oscila entre un promedio anual de 4.3% hasta uno de 12%. Estas tasas superan ampliamente la correspondiente para el país en el último período inter-

censal y que ha sido calculada en 3.2%. Las tasas más altas corresponden a Valledupar, Montería y Villavicencio, centros urbanos que han crecido en proporción superior a la de los centros metropolitanos, por efecto de la expansión agropecuaria.

Los fenómenos considerados revelan un proceso de concentración de la población que se halla íntimamente relacionado con las modificaciones en los sistemas de producción.

Simultáneamente con la concentración física, Colombia ofrece altos niveles de concentración de la actividad económica. En 1966, los 30 centros urbanos más populosos del país generaban el 94% del valor agregado industrial y el 92% del empleo en la industria. Cuatro ciudades, (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), con el 58% de la población urbana, concentraban el 72% del valor agregado industrial y el 75% del empleo en la industria. Los 26 centros restantes, que producían el 21% del valor agregado y generaban el 17% del empleo industrial, tenían el 36% de la población urbana.

CUADRO XI - 3

NUMERO Y HABITANTES DE LAS CABECERAS MUNICIPALES SEGUN SU TAMAÑO EN LOS AÑOS CENSALES

Tamaño de las cabeceras (habitantes)	1938		1951		1964	
	No.	Habitantes	No.	Habitantes	No.	Habitantes
De 10 mil a 50 mil	27	509	44	850	79	1.465
De 50 mil a 100 mil	3	212	6	401	13	879
De 100 mil a 500 mil	3	620	5	1.063	9	1.769
500 mil y más	-	-	1	638	3	2.998

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Censos de Población de 1938, 1951 y 1964.

Los indicadores sociales confirman el fenómeno de concentración. Del total de alumnos matriculados en educación superior en las 30 ciudades más grandes del país, 79% se concentra en las tres ciudades más populosas. De la cifra mencionada corresponde 57% a Bogotá, 16% a Medellín y 6% a Cali. Al considerar la matrícula en los institutos de capacitación técnica profesional se observa el mismo fenómeno. En Bogotá, Medellín y Cali se encuentra el 61% del total de la matrícula distribuido así: 30% en Bogotá, 21% en Medellín, y 10% en Cali. Al comparar la distribución porcentual de la matrícula superior y técnica en las tres ciudades citadas, con la distribución porcentual de la población de 20 a 24 años, se observa la más alta relación en Bogotá, lo cual demuestra la *centralización intelectual* en la capital. Además, en algunos de los centros intermedios existe un déficit educativo, ya que no cuentan con institutos universitarios y de capacitación técnica profesional².

En el aspecto sanitario, se da el caso de que los centros urbanos intermedios tengan un déficit menor de camas que el de las tres grandes ciudades y el de que sus equipos se encuentren subutilizados. Pero al considerar el número de médicos en las treinta ciudades, se observa gran concentración en las cuatro primeras, que cuentan con el 72% del total.

2. Industrialización y empleo

Colombia en 1964 tenía un grado de urbanización menor que Argentina en 1947, que Chile en 1952 y que Venezuela en 1961.

Entre 1951 y 1964 se observa una disminución general de las tasas de par-

ticipación urbana en la fuerza de trabajo especialmente entre los grupos de edades extremas (menores de 25 años y mayores de 50 años). Para los primeros, este fenómeno puede haber sido causado por el aumento en la escolarización, para los segundos por los retiros y jubilaciones más tempranas.

La Organización Internacional del Trabajo³ calculaba, en su informe sobre Colombia, que en 1967 había una falta de oportunidades de empleo equivalente a 25% de la fuerza laboral urbana, repartido de la siguiente manera: 14% las personas sin trabajo y que buscan empleo, 6% las personas sin trabajo y que probablemente lo buscarían si el desempleo fuera mucho menor, 2% las personas que trabajan menos de 32 horas por semana y tratan de trabajar más, y 3% las personas que trabajan menos de 32 horas por semana, y que probablemente tratarían de trabajar más si pudieran,

Un estudio realizado en 1969 sobre el sector artesanal⁴ estima que la mitad o más de la población económicamente activa depende de dicho sector. Los pequeños talleres o industrias caseras emplean más mano de obra que toda la industria fabril en el país. En algunos departamentos el empleo generado por este sector es más de diez veces superior al generado por la industria.

Si bien es cierto que los artesanos urbanos tienen ingresos muy superiores a los del promedio de los campesinos, no obstante el ingreso promedio de los artesanos urbanos es inferior al salario de los trabajadores de la pequeña industria y muy inferior al nivel de salarios y prestaciones de las grandes empresas fabriles.

³ Organización Internacional del Trabajo, *Hacia el pleno empleo*, Banco Popular, 1970.

⁴ Miguel Urrutia y Clara Villalba, "El sector artesanal en el desarrollo colombiano" en *Conferencia sobre Empleo y Población*, CEDE, Universidad de los Andes, 1969.

² Departamento Nacional de Planeación. La función de la ciudad en el desarrollo nacional y regional. DNP - 522 - UDRU, mayo, 1970.

En general, los ingresos de los artesanos son equivalentes al 71% del valor agregado por los trabajadores en las empresas industriales. Esta proporción es aproximadamente la misma para Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Popayán, Ibagué, Bucaramanga y Manizales.

El empleo generado por la artesanía urbana es mayor que el generado por la artesanía rural, lo cual se debe a las facilidades de mercadeo, asistencia técnica, al mejor abastecimiento de materias primas, y al acceso a organismos de crédito.

La artesanía se halla más generalizada en los departamentos que tienen la más baja productividad industrial (Bolívar, Magdalena, Nariño, Tolima, Huila, Caldas, Chocó). Sin embargo, es más floreciente en los departamentos más industrializados. La industria artesanal ha tenido un crecimiento mayor en aquellos departamentos donde la industria fabril se ha desarrollado más rápidamente (Cundinamarca, Valle, Atlántico).

Este fenómeno sugiere que, al igual que la industria fabril, el crecimiento de la artesanía se encuentra asociado a la urbanización. La verificación empírica de esta asociación puede realizarse al contabilizar industrias caseras y familiares que funcionan en los barrios más pobres, en los que gran parte de la actividad socioeconómica gira en torno de las industrias artesanales de calzado, velas, escobas, dulces, etc.

En vista de la importancia que tiene el sector artesanal como fuente de empleo, resulta sorprendente la baja prioridad que ha recibido dentro de los planes de desarrollo económico. La escasez de recursos financieros, administrativos y técnicos asignados por los organismos oficiales a la artesanía permiten concluir que la política industrial hasta ahora adelantada es inadecuada a la realidad nacional.

3. Vivienda

Los problemas de concentración urbana y empleo anteriormente mencionados, repercuten sobre el problema de la vivienda. El ritmo de construcción de viviendas en los centros urbanos, particularmente las de tipo popular ha sido insuficiente para atender las necesidades crecientes ocasionadas por la migración y el crecimiento vegetativo de la población urbana.

En Bogotá, por ejemplo, el déficit habitacional es de 96.000 viviendas, en el caso en que se acepten cierto número de familias extensas por vivienda. Si se separan las familias consanguíneas, una por vivienda, el déficit ascendería a 220.000 viviendas aproximadamente.

4. Aspectos socio-políticos de la urbanización

La falta de vivienda es tan solo una dimensión del problema. La concentración demográfica, por sí misma, es otro dato problemático. Esa creciente concentración en las ciudades no es solamente un resultado de la alta fecundidad de la población colombiana sino más bien un efecto del profundo desequilibrio campo-ciudad. La falta de oportunidades de empleo en el campo produce el éxodo de miles de campesinos jóvenes. Las comparaciones intersensales han mostrado, a través de la clasificación ocupacional de los migrantes, que el 60% está compuesto de agricultores, ganaderos, artesanos, operarios y trabajadores en servicios personales.

En las ciudades colombianas no se puede hablar de sociedad global, con un acuerdo mínimo respecto a valores y modelos, sino de dos sectores sociales, estructurados para vivir el uno del otro, con unas relaciones mutuas que no podrían denominarse de colaboración. Esta

falta de cohesión se refleja en la diferencia de actitudes frente a la participación política. Un análisis reciente de las elecciones de 1972 en Bogotá⁵ demuestra que cuanto más bajo es el ingreso mensual de los encuestados mayor es el número de abstencionistas. Así por ejemplo entre el grupo de ingresos mensuales inferiores a los 500 pesos el porcentaje de abstención es de 76%; entre el grupo de ingresos de 500 a 1.000 pesos mensuales el porcentaje de no-votantes es de 74%, y en el grupo de 1.000 a 2.000 pesos de ingreso mensual la abstención representa el 70%. En forma parecida se encuentra una relación entre la abstención y el nivel escolar de los encuestados. En los niveles inferiores a la secundaria el porcentaje de abstenciones oscila entre 66% y 79%.

Una confirmación ulterior de esta hipótesis está dada por un estudio sobre las características de la población que vota en los tugurios. Según este trabajo la proporción de votantes es mayor entre los recién llegados al barrio. Esto puede interpretarse como una desilusión de los habitantes de la localidad, quienes le dan al proceso político un sentido de espectáculo más que un mecanismo para

lograr representación a nivel de los partidos, tradicionales o nuevos⁶.

5. Consideraciones finales

La aceleración del proceso de urbanización colombiano es un fenómeno relativamente reciente. El ritmo de crecimiento de los centros urbanos ha sido desigual. Mientras las cabeceras municipales de menos de 10 mil habitantes están siendo abandonadas, las ciudades pequeñas crecen lentamente y los grandes centros urbanos (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) muestran tasas de crecimiento demográfico muy superiores a la del total del país.

Una alta proporción de la fuerza laboral de los centros urbanos está dedicada a las actividades artesanales. La insuficiencia de oportunidades de empleo conduce a que un número relativamente elevado de trabajadores se encuentren en condiciones de mayor o menor grado de desempleo (abierto o disfrazado) y de subempleo.

El acelerado proceso de migración rural-urbano le confiere al proceso de urbanización del país una especial complejidad. El diseño de una política urbana coherente requerirá, por lo tanto, una visión de conjunto en la cual se tenga en cuenta, además de los aspectos físicos y económicos, aquellos de carácter social y político.

⁵ Losada R. y Murillo G., *Análisis de las Elecciones de 1972 en Bogotá*, Universidad de los Andes, 1973, pp. 34-42.

⁶ Flinn W. y Camacho A., "The correlates of voter participation in a shantytown barrio in Bogotá, Colombia" en *Inter-American Economic Affairs* 22,4 (Spring 1969).