

ESTRUCTURA SOCIAL Y URBANIZACION:  
ALGUNAS NOTAS COMPARATIVAS

por: Julio Cotler

Serie: Documentos Teóricos

N° 3

I N S T I T U T O      D E      E S T U D I O S      P E R U A N O S

Lima, abril de 1967

## Algunas Notas Comparativas

por

Julio Cotler

El proceso de urbanización en América Latina parece encontrarse enmarcado por las diferentes formas y grados de integración que estos países han sostenido y continúan manteniendo con las áreas metropolitanas del hemisferio norte.

Así, los países del cono sur tuvieron un proceso de urbanización más temprano y acentuado que los restantes en la medida que desde mediados del siglo pasado mantuvieron un fuerte intercambio comercial con Europa. Esta relación basada en la exportación de productos agro-pecuarios, aprovechando la coyuntura californiana y europea, permitió que los terratenientes de esos países se desarrollaran y se consolidaran en una clase dirigente que instauró un Estado central. Esta configuración determinó el desarrollo de las actividades gubernamentales que favorecieron la concentración del ingreso en las áreas urbanas, dando cabida a la expansión de grupos "medios" y semi-proletarios.

Conjuntamente con este fenómeno y debido a la relación que estos países guardaban con los europeos, se convirtieron en una fuente de atracción para trabajadores "golondrinas", campesinos, artesanos y obreros industriales desplazados por

las crisis y los movimientos revolucionarios de ese continente. Este contingente modernizante vino a reforzar el desarrollo urbano, acrecentando el mercado interno e instalando las primeras plantas industriales, a lo que se sumó las inversiones de capitales extranjeros en obras de infraestructura y en la comercialización de la exportación e importación. Es así que paralelamente a la consolidación de una clase terrateniente nativa combinada con el sector extranjero, comenzaron a surgir sectores sociales dedicados a las actividades industriales, cuyo desarrollo sin embargo, se encontró fuertemente restringido por la orientación de aquella clase.

Paralelamente al surgimiento de estos nuevos sectores sociales urbano-industriales vinculados con las ideologías políticas europeas, se formaron nuevos partidos políticos que los agrupaba en procura del acceso a los recursos políticos que vindicara su situación.

La modificación de la estructura de la producción con la creciente importancia de la minería y la incursión directa de capitales extranjeros en esta actividad, produjo en Chile un primer confrontamiento de los sectores emergentes con los exportadores - en el periodo de Balmaceda - dando éstos al traste con las aspiraciones de "nacionalizar" la vida económica del país.

La posterior crisis de exportación que se manifestó en los países del cono sur, conjuntamente con las crecientes de-

mandas de las clases obreras y medias produjo durante la segunda y tercera décadas del siglo un continuo enfrentamiento político de éstas con las clases dirigentes y sus partidos tradicionales, que desembocó en un traslado significativo del poder nacional a los mencionados sectores urbanos, los que a través de los resortes estatales orientaron al país en la substitución de las importaciones. Esta medida de compromiso por la que el Estado subvencionaba el desarrollo industrial y hacía factible el traslado del ahorro interno proveniente de la agricultura y minería a las inversiones urbano-industriales, no implicó sin embargo una reestructuración del sector rural en tanto los campesinos se encontraban "ausentes" de esa contienda política, fomentándose en un caso y abriendo el paso en los otros, a un proceso inflacionario que si bien castigaba a los asalariados favoreció el desarrollo de las inversiones urbanas.

De esta manera, la substitución de las importaciones hizo posible el desarrollo paralelo y combinado de sectores urbano-industriales y el de exportación, que determinó un enfrentamiento permanente de las clases populares urbanas con las estructuras de poder vigentes, a fin de lograr una mejor participación en el producto y con él una ampliación de los márgenes de autonomía y de desarrollo nacional.

El Perú en cambio inició su proceso de urbanización contemporáneo en forma más tardía y con una modalidad dife-

rente. Las relaciones que durante el siglo pasado mantuvo con los países desarrollados parecen haber sido de menor cuantía, en la medida que los productos minerales de secular exportación, como la plata, perdieron importancia en la demanda internacional, y que los artículos agropecuarios que requería Europa a fin de resolver el embotellamiento resultante de su proceso de industrialización no podían ser obtenidos en el Perú a costos competitivos con los países sureños. La faja desértica de la costa era un obstáculo en las comunicaciones con algunos valles transandinos que hubieran podido ser habilitados para la producción agro-pecuaria de exportación.

Es así que con excepción del intervalo de la década de los años 70, época del boom del guano, la producción dedicada al intercambio comercial parece haberse mantenido estancada, e incluso haber decaído, provocando un proceso de ruralización y de enquistamiento en las zonas rurales.

La desorganización que provocó la guerra de la independencia en el aparato político-administrativo del Perú, sede de uno de los principales virreinos españoles en razón de su importancia en la exportación de metales preciosos, impidió la consolidación de la clase alta criolla en clase dirigente, al quebrarse la vinculación metropolitana que le otorgaba sustento. Al verse menguada la capacidad de control de dicha clase, los jefes militares se alzaron a fin de reestablecer el vacío que dejaba, impidiendo la reorientación eco-

nómica del país y la conformación de un Estado central. Es así como aún en el momento de mayor desarrollo de una nueva clase alta salida del boom guanero, ésta contempló la necesidad de organizarse en un "partido civil", a fin de transformarse en clase dirigente y controlar así las tendencias centrífugas.

A partir de fines del siglo pasado se observa en el Perú la incursión de capitales extranjeros dedicados a la minería, a la agricultura de exportación, especialmente azúcar así como en la industria textil que se incrementó después de la primera guerra, con la apertura del Canal de Panamá que acortó la distancia con los puertos orientales norteamericanos y europeos. Este ingreso determinó la formación de una economía de enclave (\*) y que a su amparó se comenzara a observar recién una consolidación de la clase alta, alrededor de los años 20 de este siglo, que procuró una centralización del poder.

Esta tardía consolidación de una clase alta, y la precaria centralización estatal al amparo de las inversiones extranjeras dio origen a un lento desarrollo urbano -radiales y costeras propias de las sociedades basadas en la exportación- el surgimiento de "company towns", tales como Talara, Cerro de Pasco, Paramonga, Cartavio, etc., paralelamente al decaimiento de las ciudades tradicionales que se encontraban fuera de este circuito económico.

---

(\*) Fernando Cardozo: El proceso de desarrollo de América Latina. ILPES, noviembre 1965.

La economía de enclave con la implantación de nueva tecnología y la concentración de tierras que supone, propendió a la formación de los primeros grupos importantes de proletarios en los asientos mineros, en las plantaciones y en las principales ciudades, a la par que desplazaba a numerosos terratenientes pequeños mineros y artesanos. Estos grupos obreros lograron articularse a través de enconadas luchas clasistas, entroncándose posteriormente con algunos grupos medios urbanos, que crecían en forma muy limitada, a fin de tener una expresión política organizada.

Pero debido a la peculiaridad de la formación político-económica del país, que ahogaba un desarrollo urbano significativo, esa organización política se halló incapacitada para forzar un cambio similar al realizado en el cono sur durante el período de la crisis de exportación, en tanto que y siguiendo las mismas perspectivas de los partidos urbanos de esos países, desestimaba la movilización política de las masas campesinas no-organizadas, en tanto las consideraba un elemento "pasivo" dentro del contexto político.

Es así que debido a la ausencia de una nueva infraestructura social urbana de importancia, no se observa en el Perú la prolongada movilización popular a fin de modificar la estructura de la producción; es más, dicha ausencia reafirmó la política económica liberal que entoncaba la economía de

enclave con la clase dirigente del país, afectando pervasivamente la dependencia de la estructura social del Perú.

En Venezuela, en cambio, la inserción de una economía de enclave tuvo resultados diferentes, entre otros factores a la naturaleza de la empresa extranjera y a la estructura social existente.

En la historia venezolana resalta en forma general, el período anterior a la explotación petrolera, que abarca hasta la década de los años 20 y después, con la formación de esta economía de enclave. La estructura social venezolana anterior a la era petrolera, se caracterizaba por ser esencialmente agro-pecuaria y de una arcaica tecnología. Con excepción de la zona andina, la fronteriza con Colombia y la aldeaña a Caracas, dedicada a la producción de café y cacao para la exportación, el resto de los pobladores trabajaban en una agricultura tropical que caracteriza a sus integrantes por su movilidad y dispersión, así como en una ganadería extensiva que por razones tecnológicas no tuvo posibilidades de integrarse al mercado internacional.

Tal como en el Perú la clase alta caraqueña salida de la independencia no pudo consolidarse, observándose así, y en forma ininterrumpida hasta las últimas décadas del siglo, una sucesión de guerras entre caudillos locales y los restos de la aristocracia criolla, que acabarían diezmados.

El inicio de la explotación petrolera en la década de los años 20, permitió al gobierno obtener los medios económicos necesarios para centralizar el poder y desalentar toda posibilidad de competencia. Sin embargo, este proceso no se asoció a la formación de una clase alta que se consolidara en dirigente, en tanto el ingreso proveniente de la explotación petrolera se encauzaba a través de las manos del dictador. A la muerte de Gómez después de 28 años de gobierno, y durante los próximos nueve años, se observó un intento por promover la constitución de una clase dirigente, que fue fallido debido a la movilización popular masiva, que involucraba a un grupo de profesionales, a los obreros petroleros y a los campesinos.

Con la inserción del petróleo, y un período de seis escasos años, el café y el cacao perdieron su importancia relativa en el monto de las exportaciones, a lo que vino a sumarse la crisis de exportación de los años 20 que originó el decaimiento del rubro agrícola y de la región andina a la par que el surgimiento de las áreas de explotación petrolera. Esta actividad movilizó a grandes contingentes semi-urbano y rural de esa zona andina y la proveniente de la agricultura tropical desarraigándola de su ambiente rural. Es así como en veinte años la distribución de la población se revirtió en favor de los asentamientos urbanos.

Esta movilización de la población favoreció en forma inusitada la constitución de partidos políticos de masas urbano-campesinas, las que a través de su participación política obtuvieron una representación importante favoreciendo la constitución de una élite que hizo posible el desarrollo prominente del Estado, que por lo demás es la única entidad redistribuidora del ingreso proveniente del petróleo. Dada esta estructura política, el Estado persigue limitar, con diferentes resultados, la dependencia a la economía de enclave que representa una cuarta parte de su producto nacional. Una de esas medidas es la de provocar un proceso de industrialización, que permitirá reducir el peso externo y promovería una economía autónoma.

A raíz del desarrollo tecnológico de los países desarrollados, que incrementa la demanda internacional de nuevos y más diversos productos primarios y al incremento y revolución en los sistemas de comunicaciones, que agudiza el sistema de interdependencia internacional, en el que los países latinoamericanos persisten en una posición subordinada, las áreas rurales se relacionan cada vez más intensa y frecuentemente con el mercado internacional, por intermedio de los centros urbanos. (\*) Este hecho provoca lo que en otro trabajo llamamos la "urbanización rural", consistente en la

---

(\*) Anibal Quijano: El proceso de urbanización en América Latina, CEPAL, junio 1966

difusión en las áreas rurales, de formas de existencia propias de las ciudades.

En esta condición, las ciudades afectan los poblados semi-urbanos y las capas sociales más cercanas a las metrópolis, hasta descender a los estratos campesinos más pauperizados, creando un "hinterland urbano".

Este proceso determina una desruralización, consistente en la movilización de dichas poblaciones en nuevas identificaciones sociales y/o en nuevos roles, paralelamente con la pérdida de vigencia y legitimidad de las estructuras sociales de dominación interna, peculiares a cada país.

Asimismo esta situación ha fomentado en las últimas décadas la creación de nuevos centros urbanos que no se encuentran comprometidos directamente con el mercado internacional y que están vertidos hacia el interior del país, sirviendo de foco para la modificación social y cultural del área favoreciendo para que los campesinos escapen a la situación de marginación que define su status en las zonas rurales. Es decir que este fenómeno provoca en dichas poblaciones una situación de cambio, en la que no existe consistencia entre ocupaciones, valores, acceso institucional; incongruencias que sirven de acicate a las migraciones con destino a las ciudades que difunden con mayor dinamismo estas nuevas formas de existencia social.

De esta suerte la migración tiene un carácter selectivo en dos sentidos: en cuanto a los sectores que afecta como al destino de su movimiento. Son los sectores más relacionados con la vida urbana radicados en los centros semi-urbanos, en los que existe y se desarrolla una incipiente diversificación ocupacional, una intensa difusión de los valores que retransmiten las ciudades que favorecen su incorporación, en la participación política organizada, los que se dirigen a las ciudades que proveen relativamente de mayores oportunidades para usar y gozar de los bienes y servicios difundidos por los centros urbanos del mundo desarrollado -pasando de largo por aquellas ciudades provincianas que no se han incorporado a esta nueva dinámica. Es así como es posible observar en el caso peruano el dinamismo de Chimbote, Huanca yo, Juliaca, Chiclayo, frente a Trujillo, Ayacucho, Huaraz, Puno, que, sin embargo, son centros político-administrativos.

Lo particular de esta situación es que estas ciudades no son las que originan en forma directa y autónoma estos procesos, sino que vienen a ser intermediarios de los centros urbanos de los países desarrollados, por lo que no cuentan con la base económica e institucional para responder a las expectativas desarrolladas por los migrantes, creándose así una ambivalencia, por 'el grado de exigencia de estas masas que no puede ser correspondido.

El vertiginoso crecimiento urbano que se observa en el Perú debido a la migración, con la consiguiente presión social, ha obligado al gobierno a considerar la necesidad de sustituir importaciones, a fin de abastecer las nuevas exigencias masivas de los migrantes.

Pero dada la naturaleza político-económica del país esté proceso sustitutivo denota una ausencia de una política económica de protección al capital nacional y menos al es tatal, lo que acarrea que sean los capitales extranjeros los que se incorporen una vez más en este ciclo y en los renglones más dinámicos como automotores, petroquímica, energía, mecánica, metalurgia, etc. Además, debido al tipo de tecnología que se importa, la densidad de mano de obra en estas industrias es relativamente baja en comparación con la ofer ta, produciéndose así que la población que se recluta para estas ocupaciones no tenga una repercusión significativa en la población.

Por último, la productividad de estas empresas permiten que sus asalariados obtengan un nivel de ingresos y de bene ficios sociales relativamente altos en comparación con los sub-empleados urbanos y los campesinos que, además de los factores culturales, inciden para distanciarlos en forma con siderable determinando en ellos una orientación segmentaria.

Es decir, una búsqueda por mejorar su situación particular en el mercado, sin considerar la significación que ello tiene al nivel nacional.

Dadas estas condiciones se observa que las percepciones que modelan estos sectores, en especial al nivel de los "grupos medios", se adecúan a las empresas en que se desempeñan siendo motivo para que se desarrollen arquetipos extranjerizantes que en Méjico y en Venezuela han tomado la dominación de "pochos" y "piti-yanquis".

Las organizaciones políticas, conformadas por las masas urbanas, en tanto las masas campesina se encuentra marginada de la participación política, tienden a considerar su actividad en función a estos sectores y dentro de las limitaciones que supone la economía de enclave, en tanto ésta determinaría las condiciones del crecimiento y estabilidad del país. Situación ésta que parece caracterizar igualmente la visión y actuación política de los partidos reformistas de otros países latinoamericanos.

A fin de subsanar el problema del empleo que puede acarrear consecuencias políticas explosivas, es bastante generalizado en América Latina la dedicación de apreciables cantidades de recursos del gobierno en obras de infraestructura, en especial en la construcción de viviendas en los centros urbanos. La ocupación en construcción, en servidumbre y en el pequeño comercio de alimentos, parecen constituir los cana-

les de ingreso de la población proveniente de las áreas rurales propiamente dichas, mientras que los originarios de ciudades provincianas y centros semi-urbanos, por su mayor adaptación urbana, tienen mayores posibilidades de recurrir a más diversas ocupaciones dentro de un marco de sub-empleo.

Pero debido a la naturaleza de estas ocupaciones y a la propia situación de inseguridad en que se encuentran, amén de la falta de facilidades urbanas y del carácter restrictivo de las organizaciones políticas, esta población marginada no cuenta con los marcos institucionales, para lograr una resocialización urbana congruente.

Debido a las características rurales de los países andinos esta situación favorece la recreación de instituciones y valores rurales en el ámbito urbano que se combinan con los recientemente adquiridos que facilitan la asimilación a la vida urbana sin que ella suponga un rompimiento con sus referencias originales.

Los países andinos caracterizados por la fuerte tradición indígena, tienen a una numerosa población residiendo en "comunidades" que a pesar de la urbanización rural en curso persisten en un sentido corporativo que no se destruye con la migración, En la medida que las ciudades no cuentan con los medios para resocializar en forma congruente a esta población, ésta tiende o reinterpreta sus instituciones originales.

Es así como en Lima existen varios millares de instituciones que agrupan a esta población por su origen pueblerino, a través de las que mantienen un efectivo contacto con su parentela extensa residente en sus lugares de origen y en la ciudad, rememoran las fiestas patronales, tramitan demandas en pro del bienestar de su lugar de origen a la par que se comunican sobre nuevas oportunidades de trabajo en la ciudad. Es así que estos residentes sirven de agentes de urbanización en las comunidades, en tanto pueden tener ocupaciones sobre la base de estos vínculos.

Esta situación define a esta población en estado de transición en la medida que combinan variados elementos de las formas urbanas y rurales de existencia, que parecen entrar en conflicto en la medida que se va logrando una afirmación en su movilidad social ascendente.

Nada de esto parece acontecer en países como en Venezuela cuyos campesinos viven una existencia nómada y dispersa, favoreciendo que se produzca un desarraigo de sus referencias originales al realizar la migración.

La nueva situación urbana favorece por otro lado el surgimiento de nuevos grupos medios que a pesar de su ventajosa situación cuentan con medios limitados para su ulterior desenvolvimiento autónomo, dadas las condiciones de dependencia.

Por otro lado la población recientemente urbanizada, residente en ciudades, centros semi-urbanos y áreas rurales, persiguen ampliar su participación política y económica, forjando una "nacionalización" del país que supone el rechazo al carácter clasista que en la actualidad presenta el Estado, a través de la reestructuración del mundo rural y la estructura de la dominación interna que conjuntamente con el entronque al exterior son los basamentos de la clase dirigente.

La conclusión general que puede desprenderse de esta presentación se refiere a la existencia de una relación entre el proceso de desenvolvimiento de un país dependiente, así como los cambios en su conformación social, con la forma particular que adopta la dominación externa dentro de un contexto tecnológico. Dentro de este panorama el sistema de dominación establece los marcos del desarrollo urbano y del fenómeno de urbanización creando, paradójicamente, las fuerzas necesarias para controlar esta situación a favor del desarrollo nacional autónomo.