

CALDERON

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

CELADE

SEMINARIO SOBRE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

B. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y LA REDISTRIBUCION ESPACIAL
DE LA POBLACION

EL CASO DE COLOMBIA

Roberto Arenas B.

Santiago, Agosto de 1.978

CONTENIDO

	Pag.
INTRODUCCION	1
I. EL PROBLEMA	2
Población	2
Nuevas Proyecciones	2
Distribución Urbano-Rural	5
Cuadros	
No.1 Crecimiento y Distribución de la Población Colombia, 1938-1973	7
No.2 Distribución Porcentual de la Población Urbana y Rural, Colombia, 1938-1973	8
No.3 Distribución de la Población por tamaño de ciudades, 1938-1973	9
No.4 Distribución de Muertes por grupos de edades 1956-1972	10
No.5 Proyecciones de la Población 1975-2025 Hipótesis I	11
Continuación, Hipótesis I	12
No.6 Proyecciones de la Población 1975-2025 Hipótesis II	13
Continuación Hipótesis II	14
No.7 Proyecciones de Población Urbano-Rural 1975-2000	15

DS/28-11

	Pag.
II. BASES TEORICAS DEL MODELO	16
Movilidad y Movimiento	17
Elasticidad de Demanda	19
Economías de escala, diseconomías y economías externas	21
La tendencia hacia la conformación de grandes ciudades	23
Valores y uso de la tierra	24
Tendencias del Crecimiento Urbano	25
La pobreza urbana y sus consecuencias	27
Conclusión	28
III. EXPERIENCIA RECIENTE	30
Balace Global	30
Panorama General del Sector Urbano	31
El Deficit de Vivienda	32
Servicios	34
Compartamiento Económico en el Periodo 1950-72	36
El Transporte y las Economías de Escala	37
Nuevas Tierras	38
Productividad en Agricultura	39
Energía	40
Acceso a otros recursos naturales	41

	Pag.
Contrabando	42
Capital Extranjero	42
Sustitución de Importaciones	43
Cuadros	
No. 8 Tasas de Crecimiento de la Población de las Principales ciudades de Colombia	45
No. 9 Distribución Proporcional del Aumento en la Población Total según el tamaño de los conglomerados Urbanos	46
No. 10 Deficit de Vivienda en las 6 Ciudades Principales 1964-1973	47
No. 11 Disponibilidad de los Servicios Públicos Básicos en las 6 ciudades más grandes	48
No. 12 Volumen y Proporción de la Construcción Ilegal de Viviendas en las 6 ciudades más grandes 1964-1973	49
No. 13 Tasas Anuales de Crecimiento Geométrico Colombia -1950/1972	50

INTRODUCCION

El presente documento selecciona de la investigación "Recursos y Crecimiento, Colombia 1.950-2.000" realizada por el Instituto de Estudios Colombianos (IEC) y del trabajo "Un diseño para el crecimiento urbano" del profesor Lauchlin Currie - obras que próximamente se editarán como libros por la editorial IEC de Bogotá - el material pertinente a fin de dar una visión global de la evolución poblacional en Colombia y de su distribución urbano-regional. Se espera de esta manera hacer un aporte al análisis y la discusión que tendrá lugar en el Seminario sobre la Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). De otra parte este material señala la esencia del modelo propuesto en la planeación social y económica del desarrollo colombiano y describe la experiencia reciente del país.

I- EL PROBLEMA

Población

Como es de todos conocido Colombia es un país que ha experimentado un crecimiento poblacional importante, el cual viene exigiendo por parte del Estado soluciones de magnitud creciente para satisfacer las demandas de diversa índole en permanente aumento:

En forma muy resumida se presenta en los cuadros 1, 2 y 3 las bases históricas para las proyecciones, las cuales muestran las cifras censales ajustadas para toda la población en 1.938, 1.951, 1.964 y 1.973, la distribución de la población bajo una base urbano-rural y la distribución de las ciudades por su tamaño. Estos cuadros sirven para destacar el rápido incremento de la población en el pasado, principalmente en el período 1.951- 1.964 cuando descendió drásticamente la mortalidad infantil (ver cuadro 4); la declinación en la tasa de crecimiento de la población en el período 1.964 - 1.973 y la transformación del país de una estructura rural a una predominantemente urbana, con cierto crecimiento en las ciudades grandes.

Nuevas Proyecciones

Como fácilmente se vé por los cuadros anteriores la población colombiana progresivamente tiende a concentrarse en el sector urbano. Este fenómeno se ha dado no como consecuencia de una política deliberada sino a pesar de las políticas gubernamentales que han respondido más al modelo rural tendiente a retener la población en el campo;

sin embargo, durante las últimas décadas Colombia ha registrado un alto ritmo de urbanización que se ha manifestado en altas tasas de crecimiento de la población urbana, en intensos flujos migratorios particularmente hacia las ciudades mayores. Conviene por consiguiente proyectar el crecimiento futuro teniendo en cuenta estas tendencias a fin de visualizar las características y magnitud del problema.

Los recientes y significativos cambios que ha experimentado la dinámica demográfica del país en los últimos años, en particular el importante descenso de la fecundidad, ha significado que los estimativos de la población que se habían calculado para el presente y las previsiones de desarrollo futuro van siendo cada vez más obsoletas y van perdiendo progresivamente su utilidad como herramienta de la planeación del futuro desarrollo económico y social. Para no citar sino 3 ejemplos de estudios recientes de organismos de reconocida seriedad en el campo de la investigación demográfica (CEDE, 1.970 ^{1/} CELADE, 1.972 ^{2/} y N.U. 1976 ^{3/}), tenemos que para 1.975 el CEDE calcula la población del país en 25'3 millones (estructura mínima), CELADE en 26'4 millones y Naciones Unidas en 25'9 millones. Para el año 2000 la población según CELADE será de 56'7 millones y según Naciones Unidas de 51'5 millones. Estas cifras comparadas con las del estudio muestran un panorama notoriamente diferente de enorme impacto para la formulación de planes de desarrollo futuro.

Estas diferencias no solo tienen significación en cuanto al volumen total de la población, sino en cuanto a la estructura composición y distribución futura de la población: p. e. volumen de la población en edad escolar, de la población en edad de trabajar, del número

^{1/} Pérez, Enrique, Parámetros Demográficos Colombianos 1951-1969. Proyecciones de Población, 1965-1975 (Bogotá, CEDE, 1970).

^{2/} CELADE, Boletín Demográfico, No. 30 (SANTIAGO, CHILE, 1972)

^{3/} United Nations, Population by Sex and Age for Regions and Countries, 1950-2000

y tamaño de las futuras familias, de la distribución urbana-rural, del crecimiento urbano y del futuro tamaño de las ciudades, para no señalar sino algunos de los aspectos más relievantes.

Esta desactualización de los datos disponibles plantea la necesidad de revisar la magnitud, sentido y dirección de los nuevos cambios en la dinámica poblacional y elaborar un conjunto de proyecciones de población que se basen en la tendencias recientes observadas y reflejen con cierta seguridad el curso futuro previsible del desarrollo demográfico del país.

Se presentan dos juegos de proyecciones alternativas basadas en dos hipótesis de descenso futuro de la fecundidad. En la primera de ellas (Hipótesis I) se presenta el futuro crecimiento poblacional del país, desde 1975 hasta el año 2025 (cuadro 5) en el supuesto de que los descensos en la fecundidad, ocurrieran con menor intensidad a la observada en los últimos 10 años (aproximadamente un 5% quinquenal durante el período). La hipótesis II (descenso acelerado) se basa en el supuesto de que durante los próximos 25 años continuarán las tendencias observadas de disminución de la fecundidad (aproximadamente un descenso del 14% quinquenal durante los dos primeros quinquenios del 10% desde 1985 hasta el año 2000) (cuadro 6). Esta hipótesis supone así mismo un mayor desarrollo socioeconómico del país, en términos de una mayor urbanización, incrementos en la educación, el empleo, el ingreso y los servicios de Planificación familiar, entre otros. A partir del año 2000, la intensidad en la disminución del ritmo de crecimiento será menor (5% quinquenal).

Como se anotó anteriormente las diferencias en el futuro crecimiento de la población del país estará determinado por el comportamiento de la fecundidad, ya que hemos adoptado para las proyecciones una hipótesis común de descenso de la mortalidad.

No sobra advertir que estas proyecciones no constituyen propiamente una predicción - acerca del curso futuro de la dinámica poblacional, en el sentido de que las cifras aquí contempladas sean las que efectivamente alcance el país en los próximos decenios. Ellas, como lo demuestra la experiencia reciente en esta clase de análisis, están sujetas a la acción de un complejo de fenómenos de carácter cambiante y en gran medida imprevisibles que limitan su alcance, como instrumento para anticipar el futuro desenvolvimiento demográfico. No obstante, constituyen una herramienta analítica insustituible para establecer las implicaciones de diverso orden que dentro de unas condiciones dadas puede tener un determinado ritmo de crecimiento poblacional.

A pesar del elemento de incertidumbre que encierra toda proyección de población, los resultados que aquí se presentan señalan con base en la información actualmente disponible el probable desarrollo de la población colombiana dentro de dos límites razonables, determinados fundamentalmente por el curso que pueda tomar la fecundidad en el futuro.

Distribución Urbano - Rural

Al proyectar la distribución urbano rural de la población total (cuadro 7) se asume que las tendencias históricas de los últimos 25 años persistan. Particularmente se supuso que el tamaño absoluto de la población rural no cambiará y que la participación relativa a

los asentamientos urbanos con menos de 500.000 habitantes respecto a la población total permanecieran iguales, mientras que la proporción de las ciudades con mas de 500.000 habitantes aumentará pero a una tasa decreciente. Debe destacarse aquí que estas suposiciones no se basan solamente en tendencias históricas de Colombia y en otros países de América Latina. Como se sostiene en "Recursos y Crecimiento, Colombia 1950-2000", aún una población constante significaría una superpoblación en el campo, en términos de empleo benéfico de las técnicas agrícolas disponibles y en términos de los ingresos de los pequeños terratenientes y trabajadores sin tierras en relación con los salarios devengados por los trabajadores urbanos. Bajo la hipótesis I se presume una población rural constante que equivaldría al 21% del total en el año 2000 la cual sería mayor que la proporción actual de Argentina.

En síntesis se podría afirmar que el problema consiste en definir la estrategia indicada para hacer uso de unos recursos disponibles con el objeto de alcanzar el desarrollo social y económicamente justo que garantice el bienestar de una población que aumenta y crecientemente se concentra en el sector urbano.

CUADRO III-3

DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR TAMAÑO DE LAS CIUDADES

1.938 - 1.973

<u>Categorías</u>	<u>1.938</u>	<u>1.951</u>	<u>1.964</u>	<u>1.973</u>
Más de 500.000	-	5.5	16.5	25.3
100.000 a 500.000	7.1	9.1	10.1	9.8
50.000 a 100.000	2.4	3.5	4.8	5.5
5.000 a 50.000	8.8	11.2	12.7	13.3
Menos de 5.000	12.6	9.3	7.9	7.1
Total urbano	30.9	38.6	52.0	61.0
Total Rural	69.1	61.4	48.0	39.0
Total Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Resúmenes Censales DANE

CUADRO III-4

DISTRIBUCION DE MUERTES POR GRUPOS DE EDADES - 1956-1972

<u>Edades</u>	<u>1956</u>	<u>1960</u>	<u>1965</u>	<u>1970?</u>	<u>1972</u>
Menos de 1 año	32.7	32.7	31.3	25.5	24.9
1- 4	20.0	19.3	17.4	14.7	14.8
5 - 14	5.3	5.3	5.2	5.4	5.3
15 - 24	4.6	3.8	3.9	4.4	4.8
25 - 44	9.6	8.9	9.0	9.5	9.8
45.- 64	11.5	12.1	13.2	15.3	15.4
65 y más	16.3	17.9	20.0	25.2	25.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. "La Mortalidad en Colombia; 1.956-1972", Documento 1325, UDS-DS, 1974

CUADRO -5 (Cont.)

PROYECCIONES DE LA POBLACION 1975-2025 (en miles)

Hipótesis I ✓

(Tasa de crecimiento mayor)

Edad	2005	2010	2015	2020	2025
0-4	5'542.3	5'823.3	6'121.5	6'373.8	6'529.8
5-9	5'346.0	5'509.1	5'795.2	6'096.8	6'353.2
10-14	4'917.3	5'329.8	5'495.0	5'782.4	6'085.5
15-19	4'582.6	4'898.9	5'312.9	5'479.5	5'768.7
20-24	4'202.4	4'556.4	4'874.9	5'290.2	5'459.4
25-29	3'821.0	4'173.0	4'529.1	4'849.4	5'266.7
30-34	3'294.1	3'790.8	4'144.7	4'502.2	4'824.9
35-39	3'224.6	3'261.9	3'758.7	4'113.7	4'473.3
40-44	2'850.2	3'181.4	3'223.4	3'719.1	4'075.7
45-49	2'563.9	2'793.4	3'123.9	3'170.5	3'664.2
50-54	2'009.5	2'485.3	2'714.3	3'042.0	3'094.5
55-59	1'484.5	1'914.4	2'375.0	2'601.4	2'924.1
60-64	1'099.0	1'377.1	1'781.4	2'218.8	2'440.3
65-69	794.1	975.0	1'228.3	1'595.4	1'998.2
70-74	576.1	654.0	808.4	1'026.0	1'340.2
75-79	369.6	419.4	481.1	600.4	769.7
80 y más	221.4	283.8	342.1	406.2	503.5
TOTAL	46'698.6	51'427.0	56'109.9	60'667.8	65'571.8

✓/ Ver el texto para completar las suposiciones principales

CUADRO -5

PROYECCIONES DE LA POBLACION 1975-2025 (en miles)

HIPOTESIS I ✓

(Tasa de crecimiento mayor)

Edad	1975	1980	1985	1990	1995	2000
0-4	3'497.0	3'991.8	4'331.2	4'673.1	4'978.6	5'384.2
5-9	3'416.5	3'429.7	3'925.8	4'271.8	4'621.3	4'934.6
10-14	3'060.8	3'338.5	3'406.6	3'903.0	4'250.8	4'602.2
15-19	2'813.2	3'034.9	3'362.9	3'384.0	3'880.5	4'229.8
20-24	2'273.2	2'778.6	3'001.2	3'329.7	3'354.7	3'851.6
25-29	1'756.8	2'223.9	2'740.9	2'965.1	3'294.4	3'324.0
30-34	1'400.7	1'727.2	2'204.4	2'703.7	2'929.8	3'260.4
35-39	1'141.3	1'372.8	1'696.0	2'168.7	2'665.1	2'893.1
40-44	1'006.9	1'049.7	1'341.6	1'661.2	2'128.4	2'620.8
45-49	886.6	973.9	1'077.9	1'304.0	1'618.4	2'077.9
50-54	676.8	846.3	932.0	1'034.7	1'255.2	1'561.9
55-59	537.7	632.5	793.9	877.1	977.3	1'189.4
60-64	440.9	486.3	574.2	722.8	803.5	899.6
65-69	259.4	378.3	419.7	498.1	630.8	705.1
70-74	231.1	204.6	300.3	335.8	401.1	512.1
75-79	163.8	159.5	142.2	210.6	237.8	286.6
80 y más	80.5	80.6	107.6	113.6	149.3	181.0
TOTAL	23,581.2	26'836.2	30'358.4	34'157.0	38'177.0	42'514.3

CUADRO - 6

PROYECCIONES DE LA POBLACION 1975-2025

(En miles)

HIPOTESIS II^V

(Tasa de menor crecimiento)

EDAD	1975	1980	1985	1990	1995	2000
0-4	3,497.0	3,736.3	3,693.2	3,569.6	3,475.8	3,369.9
5-9	3,416.5	3,429.7	3,723.7	3,632.7	3,530.1	3,445.0
10-14	3,060.8	3,328.5	3,405.6	3,702.1	3,614.8	3,515.4
15-19	2,813.2	3,034.9	3,352.9	3,384.4	3,680.7	3,596.9
20-24	2,273.2	2,778.6	3,031.2	3,329.7	3,354.7	3,653.3
25-29	1,756.8	2,239.0	2,740.9	2,965.1	3,294.4	3,324.0
30-34	1,400.7	1,727.2	2,204.4	2,703.7	2,929.8	3,260.4
35-39	1,141.3	1,372.8	1,696.0	2,163.7	2,665.1	2,893.1
40-44	1,036.9	1,111.7	1,341.6	1,661.2	2,128.4	2,620.8
45-49	836.6	973.9	1,077.9	1,304.0	1,618.4	2,077.9
50-54	676.8	846.3	932.0	1,034.7	1,255.2	1,561.9
55-59	537.7	632.5	793.9	877.1	977.3	1,159.4
60-64	440.9	436.3	574.2	722.8	803.5	1,699.6
65-69	259.4	378.3	419.7	493.1	630.8	705.1
70-74	231.1	204.6	300.3	335.8	401.1	512.1
75-79	103.8	159.5	142.2	210.6	236.8	206.6
80 y más	80.5	80.6	107.6	113.6	149.3	181.0

TOTAL: 23581.2 25630.7 29508.3 32213.5 34747.2 37092.4

^V Ver texto para conocer las suposiciones principales.

CUADRO - 6 (Continuación)

PROYECCIONES DE LA POBLACION 1975-2025

(En miles)

HIPOTESIS II

(Tasa de menor crecimiento)

EDAD	2005	2010	2015	2020	2025
0-4	3,335.0	3,334.5	3,269.9	3,170.4	3,070.2
5-9	3,345.9	3,314.9	3,318.5	3,256.7	3,160.2
10-14	3,432.9	3,335.7	3,306.5	3,311.1	3,250.7
15-19	3,500.5	3,420.0	3,325.0	3,297.2	3,303.2
20-24	3,573.6	3,480.5	3,403.3	3,310.6	3,285.0
25-29	3,624.3	3,548.6	3,459.7	3,385.5	3,295.8
30-34	3,294.1	3,595.6	3,524.5	3,439.2	3,369.4
35-39	3,224.6	3,261.9	3,565.1	3,498.2	3,417.1
40-44	2,850.2	3,181.4	3,223.4	3,527.5	3,455.9
45-49	2,563.9	2,793.4	3,123.9	3,170.5	3,475.5
50-54	2,009.5	2,485.3	2,714.3	3,042.0	3,094.5
55-59	1,484.5	1,914.4	2,375.0	2,601.4	2,924.1
60-64	1,099.0	1,377.1	1,781.4	2,218.8	2,440.3
65-69	794.1	975.0	1,228.3	1,595.4	1,998.2
70-74	576.1	654.0	806.4	1,026.0	1,340.2
75-79	369.6	419.4	481.1	600.4	769.7
80 y más	221.4	283.8	342.1	406.2	503.5

TOTAL: 39,299.2 41,375.5 43,250.4 44,857.1 46,162.5

PROYECCIONES DE POBLACION URBANO-RURAL 1975-2000

(Miles)

	HIPOTESIS I ✓ (más de 1.500 hab.) Urbano		HIPOTESIS II ✓ (más de 1.500 hab.) Rural		Total	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural		
1975	14'620.2 (62.0)	8'960.8 (38.0)	23'581.0 (100.0)	14'620.2 (62.0)	8'960.8 (38.0)	23'581.0 (100.0)
1980	17'876.0 (66.6)	8'960.8 (33.4)	26'836.2 (100.0)	17'669.9 (66.4)	8'960.8 (33.6)	26'630.7 (100.0)
1985	21'397.6 (70.5)	8'960.8 (29.5)	30'358.4 (100.0)	20'547.5 (69.6)	8'960.8 (30.4)	29'508.3 (100.0)
1990	25'196.2 (73.8)	8'960.8 (26.2)	34'157.0 (100.0)	23'252.7 (72.2)	8'960.8 (27.8)	32'213.5 (100.0)
1995	29'216.2 (76.5)	8'960.8 (23.5)	38'177.0 (100.0)	25'786.4 (74.2)	8'960.8 (25.8)	34'747.2 (100.0)
2000	33'553.5 (78.9)	8'960.8 (21.1)	42'514.3 (100.0)	28'131.6 (75.8)	8'960.8 (24.2)	37'092.4 (100.0)

✓ Se asume que hay una población rural constante en ambas hipótesis

II. BASES TEORICAS DEL MODELO

Teniendo en cuenta la solicitud de los organizadores del Seminario, se hace a continuación un intento para sentar las líneas teóricas fundamentales de un modelo que sirva como elemento esencial en la planeación nacional del desarrollo social y económico colombiano.

Es de advertir en primer término que sus características principales lo ubicarían dentro de la Tesis 8ª del documento Central elaborado por Guillermo Geisse para el debate del tema "La Planificación del Desarrollo y la Redistribución Espacial de la Población".

Teniendo en cuenta las características del problema señalado en el Capítulo I en el sentido de que la población colombiana progresivamente se ha venido concentrando en el sector urbano, proceso que se estima tenderá a aumentar en el próximo futuro, la alternativa sugerida procura el manejo deliberado de este fenómeno a fin de convertirlo en un instrumento de desarrollo que facilite elevar las condiciones de vida de la población colombiana como medio necesario para alcanzar un nivel aceptable de bienestar colectivo.

Por consiguiente, se asume que Colombia tendrá que enfrentar un significativo crecimiento poblacional, debido principalmente a la joven composición de su población actual. Se asume también que las ciudades habrán de concentrar la parte principal de tales incrementos de población. Por supuesto, la existencia de crecimiento urbano influye grande-

17.

mente sobre la naturaleza misma del problema y, por consiguiente, sobre la naturaleza del tratamiento adoptado.

Movilidad y Movimiento

Para responder a la pregunta de por qué ocurre la urbanización, debe recurrirse a un cierto número de conceptos económicos; trataremos en primer lugar las causas básicas subyacentes de la urbanización.

Hasta hace poco, los lugares de trabajo determinaban los lugares de residencia. Por ello la explicación de la dispersión o de la concentración de la población es inseparable de la siguiente pregunta: por qué la gente trabaja donde trabaja? Para discutir el crecimiento de una comunidad es útil distinguir entre el crecimiento "natural" de la población existente (el cual resulta del exceso de nacimientos sobre defunciones) y el exceso de inmigración sobre emigración, ya sea desde el extranjero o más usualmente dentro de un país. La primera fuente de crecimiento depende, no solamente del tamaño de las familias, sino de la composición de la población por edades. Casi todos los países en desarrollo tienen una población joven; igualmente, las nuevas familias tienen más de dos hijos; de modo que la población urbana está creciendo rápidamente sobre esta sola base.

Además, contribuyen a este crecimiento los flujos migratorios, los cuales son usualmente el resultado de las fuerzas económicas: oportunidades de trabajo, mayores salarios, etc.

Parece oportuno efectuar una distinción entre movimiento y movilidad. En la literatura económica, generalmente la movilidad implica el movimiento hacia trabajos o empleos más atractivos. El movimiento de los desempleados de una región a otra no sería considerado

generalmente como "movilidad". La movilidad, tanto del capital como de la fuerza de trabajo, es el principal instrumento con el que se cuenta en las economías mixtas para la asignación de recursos en su utilización más productiva o eficiente. Es también el principal instrumento "natural" para asegurar una mayor uniformidad o igualdad en las tasas de salario y en la tasa de retorno del capital. En consecuencia, el grado de inmovilidad puede catalogarse como el primer y más importante concepto que explica la desigual dispersión de las gentes, o las tasas desiguales de crecimiento de ciudades, regiones y sectores económicos.

Las fuerzas económicas juegan un papel dominante en la medida en que los movimientos responden a la movilidad, o surjan de la búsqueda de empleos más atractivos o mejor pagados. Tales fuerzas pueden tratarse bajo distintos conceptos económicos, siendo los principales: productividad, elasticidad de demanda, economías de escala y economías externas. Estos conceptos son útiles y, por cierto, indispensables para explicar el proceso de urbanización y el crecimiento relativo de las ciudades.

La Productividad

Una característica sobresaliente del crecimiento en los últimos dos siglos ha sido el notable incremento de la productividad agrícola. Por cierto la aparición de las primeras ciudades, hace algo así como seis mil años, puede explicarse en términos del surgimiento de la agricultura organizada y de la aparición por primera vez, en la larga historia del hombre del excedente agrícola. El crecimiento espectacular de la productividad física y monetario en términos del valor del producto, ha sido una característica particular de los últimos dos siglos. Todos los censos efectuados en todos los países desarrollados han mostrado el mismo fenómeno: el descenso de la proporción de la fuerza de trabajo vinculada a la agricultura, e incluso, frecuente-

mente, su caída en términos absolutos, hasta el punto que cifras del orden de 3 a 6% han llegado a ser comunes ^{1/}.

Elasticidad de Demanda

El incremento de la productividad agrícola no explicaría por sí solo la disminución absoluta y relativa de la población rural; es necesario introducir otro elemento: la baja elasticidad precio e ingreso de la demanda por productos agrícolas. En términos económicos éste significa que si decaen los precios agrícolas, o si aumenta el nivel general de ingresos, la gente gasta adicionalmente poco en alimentos, especialmente en términos de calorías, y en fibras naturales. Los gastos de consumo en comida y bebida son sostenidos por las oportunidades de esparcimiento, las comidas fuera de casa o los alimentos procesados, pero todo esto es, estrictamente hablando, gastos en servicios y manufacturas, más que gastos en alimentos per se. La proporción del precio de una comida costosa, en un hotel de lujo o en un restaurante, recibida por los agricultores, es sólo una pequeña parte de la cuenta total. En todos los países desarrollados ha habido cierto viraje en el consumo de alimentos que contienen almidones hacia los que contienen proteínas, pero en esos países el consumo de calorías por persona tiende a declinar.

^{1/} De 1950 a 1973, el índice del producto agrícola creció de 73 a 112 en los Estados Unidos. La población rural pasó de 23'048,000 a 9'500,000, o sea de 15.2% a 4.5% del total. El índice de productividad agrícola por hora-hombre se elevó de 35 a 129 y por acre subió de 69 a 114. Economic Report of the President (United States Government Printing Office, Washington, D.C. 1974) p. 346

Esto significa que el crecimiento de la productividad agrícola no ha estado acompañado de un crecimiento correspondiente en la demanda efectiva en términos reales. A menos que haya un rápido crecimiento de la población, se tendrá sólo un pequeño incremento anual de la demanda efectiva por productos agrícolas. El incremento en la producción por encima de la tasa de crecimiento poblacional conduce a menores precios relativos aún el mantenimiento de los bajos precios tendrá el efecto de motivar la migración—especialmente de la población rural joven—si hay oportunidades de trabajo en otros lugares. El mismo crecimiento de la productividad agrícola permite a los residentes urbanos gastar más en otros renglones, cuya fabricación provee empleo.

De aquí que el crecimiento de la productividad agrícola, acompañado de bajas elasticidades de precio e ingreso de la demanda por productos agrícolas, no tiene el efecto de incrementar el ingreso promedio de los agricultores más pobres, sino el de brindar oportunidades de empleo en las ciudades y de motivar la migración. Esta es una verdad de suprema importancia para comprender el proceso de urbanización. Mientras mayor sea el crecimiento de la productividad agrícola en relación con el crecimiento de la población, mayor será el empuje de la migración hacia las ciudades. La tendencia surge tanto de los factores que empujan como de los que atraen la migración. El empuje proviene de unos precios e ingresos relativamente estacionarios o más bajos; la atracción procede de las mayores y mejores oportunidades de empleo en las ciudades.

Uno de las más sorprendentes paradojas de los últimos veinticinco años consiste en que los escritores y asesores en materia de desarrollo que han condenado más acremente la urbanización, han abogado todos, casi sin excepción, por el incremento de la productividad física de la agricultura; esto es, del producto por trabajador.

Economías de escala, economías y deseconomías externas

Mediante estos términos los economistas se refieren a dos factores que frecuentemente tienen que ver con la producción de bienes y servicios. En la producción de muchos bienes, el costo unitario disminuye con el número de unidades producidas, al menos hasta cierto punto, determinado pero móvil. El concepto básico puede encontrarse en Adam Smith. La división del trabajo, de acuerdo con su famosa sentencia, está limitada por el tamaño del mercado. Mientras mayor sea el mercado, mayores serán las posibilidades de especialización intensa, tanto en términos de capital, como en términos de habilidades. Esto lleva al fenómeno de las economías de la producción en gran escala, o simplemente "de escala", pues la productividad está estrechamente relacionada con el grado de especialización del equipo productivo y de las habilidades.

El otro término corresponde a la distinción que en economía se hace entre economías o reducciones de costos unitarios debidas a factores controlados por la gestión individual; y economías originadas en el medio ambiente económico, generalmente denominadas economías externas (esto es, externas a la firma) (1). Estas economías no entran directamente en la contabilidad privada y por ello generalmente se ignoran o se dan por supuestas; no obstante, estas son de gran importancia, especialmente en referencia a la motivación de sus decisiones acerca de la localización de empresas. Por ejemplo, una gran ciudad puede ofrecer a una firma individual la seguridad de buenos servicios de energía, ilumi-

(1) El término "externalidades" puede referirse tanto a economías como a deseconomías externas.

nación, comunicación; abundancia de habilidades altamente especializadas; concentración de porciones considerables del mercado nacional; rapidez en el suministro de partes y en los servicios de reparación, para evitar interrupciones de la producción; diversiones y servicios educacionales para atraer personal y, en muchos países en desarrollo, un rápido y continuo acceso a las oficinas gubernamentales. Algunas de estas economías son contrarrestadas por deseconomías originadas en la congestión, en el costo de vida más elevado, en el tiempo gastado en transporte, y en salarios y rentas más elevados; pero gran parte de estas deseconomías, excepto las últimas, pueden trasladarse a los individuos o a las entidades públicas y no se reflejan en la contabilidad de las empresas.

En gran medida, las deseconomías surgen de los elementos tamaño y población en relación al área; sin embargo, el modo de vida de una parte de los residentes impone costos sociales y económicos más elevados sobre el resto de la población (un ejemplo de esto es el uso del auto privado para movilizarse al trabajo en las horas de mayor congestión). La concentración de un mayor número de personas en un espacio reducido es causa de aglomeración, provoca alzas en los valores de la tierra, la construcción de rascacielos cada vez más altos, gastos considerables en transporte vertical (ascensores) y horizontal. El individuo no solamente gasta más tiempo en ir al trabajo y por supuesto a cualquier otro sitio, sino que las empresas encuentran más costoso y lento el transporte de materiales y más dispendioso el movimiento de sus ejecutivos. En ciudades como Nueva York o Londres, estas deseconomías han llegado a tal punto que resulta más conveniente trasladar ciertas actividades a los suburbios o a nuevas ciudades (New Towns), no muy lejos del área metropolitana.

La tendencia hacia la conformación de grandes ciudades

En los países en desarrollo ha sido universal y prácticamente irresistible el empuje hacia un gran centro o ciudad, o máximo hacia unas pocas ciudades de tamaño considerable. Más aún, una vez que un centro urbano ha alcanzado un tamaño suficiente como para ofrecer economías externas, este hecho, por sí mismo, promueve el mayor crecimiento urbano y plantea mayores dificultades a las ciudades más pequeñas en su competencia por actividades no agrícolas. Si el crecimiento económico va acompañado de un rápido incremento en la fuerza de trabajo o de mejoramientos en la movilidad, este proceso adquiere dinámica propia y acumulativa. Quizás ciertas ciudades más pequeñas continúen creciendo en población, si no en actividad económica, pero esto es síntoma de falta de movilidad y no de la existencia de economías de escala y de economías externas. Varios estudios empíricos han fracasado en su intento de apoyar la descentralización con argumentos económicos; por el contrario, han mostrado que las economías externas han sobrepasado a las deseconomías y que una política de descentralización tal vez tenga un costo en términos de crecimiento económico, particularmente en los países en desarrollo. Algunos de tales estudios son citados por Koichi Mera, quien concluye: "El análisis empírico disponible muestra que las grandes ciudades son tal vez particularmente más productivas, en relación con las de menor tamaño, en un país menos desarrollado" (1).

(1) Koichi Mera, "Urban Agglomeration and Economic Efficiency" (Economic Development and Cultural Change) Vol. 21, Enero, 1973, pp. 309-324). Véanse también los diferentes estudios citados en su trabajo anterior "On the Concentration of Urbanization and Urban Efficiency", International Bank for Reconstruction and Development, Economics Department, Working Paper No. 74, Marzo 27, 1970.

Sobre la base de estudios sobre urbanización en el Sudeste Asiático, Arch Dolson establece: "Entre más urbanizada es una región, mayor es su nivel de desarrollo" (1).

Valores y uso de la tierra

Claramente muchas de las características indeseables de las ciudades están estrechamente relacionadas con el uso de la tierra, el cual a su vez afecta los valores de la misma. Estos dos factores interactúan, y, junto con elementos tales como población, ingresos, tamaño y transporte, determinan el uso de la tierra y el diseño urbano y dónde y bajo qué condiciones la gente vive y trabaja. Así, en la medida en que crecen el tamaño, los ingresos y la población y aquellas extensiones suburbanas se conectan con el centro, suben los valores de la tierra como un reflejo de la escasez de tierra en éste. Con el alza de estos valores, las industrias y la vivienda se mueven hacia afuera en busca de tierra más barata. Los edificios en el centro crecen verticalmente, buscando acomodar más trabajadores en el mismo espacio limitado. Con más trabajadores, la escasez se repite una y otra vez. El barrio Manhattan a Midtown Avenue en Nueva York son los prototipos de esta tendencia que existe en mayor o menor grado en todas las grandes ciudades del mundo.

Es cuestionable si el uso del término "especulación" ha servido para aclarar la teoría básica de las economías de la tierra urbana. Tiende a dirigir la atención a los lotes

(1) Arch Dolson, Summarizing the Results of a Three Years Study of the Southeast Asia Development, Advisory Group of the Asia Society (1971-1972).

vacíos o a las motivaciones de los compradores. Pero las consecuencias y el impacto de la escasez de la tierra existen sin importar el uso que tenga ésta o las motivaciones de los propietarios. De hecho, los más grandes aumentos en los valores de la tierra se dan en los sitios con edificios más altos, es decir, donde la tierra se usa más intensivamente.

Tendencias del Crecimiento Urbano

Dado que la proporción de población en la agricultura es del 35% en Colombia y que la composición de edades muestra una pirámide de amplia base, todavía hay prospectos enormes de continua expansión urbana. Ha de esperarse que con el tiempo el proceso será auto-controlable, ya que se piensa que la migración ha de cesar en algún punto y que la tasa de natalidad habrá de reducirse con el crecimiento del ingreso, con las mejoras y las extensiones en la educación y con las mayores oportunidades de trabajo para las mujeres, especialmente en las ciudades. No obstante, mientras estas fuerzas se generalizan en la economía, una gran expansión urbana parece inevitable.

La proyección para Bogotá, por ejemplo, plantea un crecimiento de seis millones en 18 años: de 3 millones en 1973 a 9 millones en 1990, con un continuo crecimiento a partir de entonces. Sin duda, algo podría hacerse para restringir el crecimiento de las ciudades primarias y desviar una parte de este hacia las ciudades secundarias. No obstante, estudios de tendencias en 38 países apuntan hacia la importancia de las fuerzas que tienden al mantenimiento del ordenamiento relativo de las ciudades dentro de un país. 1) Comentando estos estudios, John Friedman anota que "en el futuro previsible el

(1) Kingsley Davies, *World Urbanization, 1950, 1970*, Vol. 1, Tabla G.

patrón de migraciones más probable tenderá a mantener la proporción existente en la distribución de la población urbana. 1). Más adelante haremos consideraciones adicionales sobre la posibilidad de modificar las tendencias.

Lo que ha ocurrido en los países desarrollados sirve como proyección de las tendencias actuales. El funcionamiento del sistema de precios y la motivación de la ganancia, el crecimiento de la propiedad privada de automóviles, el alza de los valores de la tierra y los requisitos de la división en zonas, todos estos factores se combinan para perpetuar las tendencias de un diseño urbano inconveniente: suburbios interminables que se extienden desde el centro en todas direcciones, congestión creciente en el centro que reclama "soluciones" más costosas al problema del tráfico, segregación de áreas residenciales por grupos de ingreso (o por lo que la gente puede pagar); segregación de áreas industriales o, en su defecto, su aislamiento en medio de un anillo de áreas residenciales deterioradas; suburbios ocupados por la gente de mayores ingresos donde las distancias son tan grandes y las densidades tan bajas que uno y dos carros por familia se convierten en una necesidad. Para sus residentes, el acceso al centro en automóvil se convierte en "el" problema urbano, para cuya solución están dispuestos a gastar todos los fondos públicos que sea necesario. Para los pobres, los suburbios van desde barrios de invasión hasta la compra de tierra para construcción en áreas sin licencia y sin servicios. Podrán formarse centros comerciales subsidiarios a medida que el centro tradicional es cada vez más presa de la congestión; el tránsito rápido puede dar un alivio temporal,

(1) *Urbanization, Planning and National Development*, Sage Publications, Beverly Hills, Cal., 1973, p. 239.

solamente para conducir después a una mayor congestión en el centro tradicional y a una mayor separación entre los lugares de trabajo y los lugares de residencia.

La pobreza urbana y sus consecuencias

De nuevo este importante elemento del problema urbano no es, estrictamente, consecuencia de la urbanización misma, sino del subdesarrollo o del mal funcionamiento del mecanismo económico. Indudablemente, el empuje de la migración y las altas tasas de natalidad en muchos países, han puesto una carga demasiado pesada al mecanismo de la movilidad. El resultado ha sido una alta tasa de desempleo o el empleo casual, fenómenos que, erróneamente, han sido atribuidos a la urbanización más que a la inadecuada movilidad y al mal funcionamiento del mecanismo de reasignación de las fuerzas productivas. El movimiento, en ausencia de movilidad, es causa del desempleo o de una grave subutilización de la fuerza de trabajo. A su turno, esto da origen a los barrios de invasión y contribuye al deterioro de las áreas más antiguas de las ciudades, a la segregación y al transporte personal excesivo dentro de las ciudades. Por tanto, el desempleo se ha asociado con la rápida urbanización y se ha convertido en parte integrante del problema. Sin embargo, no hay conexión inmediata entre el tamaño y el crecimiento de las ciudades, por una parte, y el desempleo, por la otra. La migración crea una parte del problema del inapropiado diseño urbano. Pero el problema puede ser resuelto sin tener que poner barreras a la migración, la cual es un elemento esencial en el proceso de desarrollo.

Conclusión

Recapitulando brevemente, el problema es el de aceptar la urbanización y al mismo tiempo buscar una forma de urbanización que tienda al mejoramiento - y no al deterioro - de la calidad de la vida. Si bien hemos concedido y por cierto hemos insistido en las estrictas limitaciones del poder del medio ambiente para satisfacer las necesidades sociales del hombre, también hemos sostenido que la forma física o el diseño de la ciudad, tal como se ha desarrollado en los últimos setenta años, es algo muy costoso en términos de recursos y ha rendido muy bajas retornos en relación al costo. Tal diseño ha acelerado los problemas de fragmentación y segregación, las diferencias en estilos de vida, en los niveles de consumo de cosas básicas como educación, salud y vivienda, y ha acentuado el efecto de privación. Se trata de un diseño que, en balance, parece reducir el significado del individuo. Este vive, trabaja y juega en estrecha proximidad con miles de otros individuos, sin que por ello se le permita o se le obligue a adelantar lo que podría llamarse una forma comunitaria de vida, en la cual el individuo sea conocido y conozca a sus vecinos y comparta trabajo y placeres con ellos, en algún sentido significativo. Por el contrario, el individuo está hecho para que sienta su soledad y para que esté más consciente de la desigualdad e impersonalidad de lo que lo rodea.

En la forma más amplia de expresarlo, entonces, el problema de la urbanización es el de crear un diseño urbano que permita y favorezca una mayor concentración en actividades que mejoren la vida y satisfagan más ampliamente las necesidades sociales. Debe ser un diseño que preserve las economías de escala y todas aquellas externalidades que sean

económicos y socialmente benéficas. Preferiblemente, debería ser un diseño que dispense de la necesidad de dedicar una proporción tan grande de recursos al movimiento y que preserve, para unos agrícolas y recreacionales, las tierras cercanas a las grandes concentraciones humanas. Debería ser un tipo de urbanización que haga disminuir y no aumentar, la desigualdad, especialmente en los estilos de vida. Los valores de escasez que resultan del crecimiento de la comunidad, deberían atribuirse a la comunidad y no a los individuos. En consecuencia, este es el problema que nos planteamos. Existe en algunos países con más intensidad que en otros. Pero en sus términos más amplios (los del diseño y de la asignación de recursos) es un problema que confronta a todos los tipos no rurales de economía.

Nuevo Diseño Urbano

Tanto la magnitud como el grado "del" problema urbano cambian a medida que crece el tamaño de las ciudades; el problema urbano en una ciudad de 20.000 personas es obviamente muy diferente al de una ciudad de 5 millones. El nuevo diseño propuesto se refiere principalmente a las ciudades relativamente grandes, por ejemplo, de más de un millón de habitantes. Tales ciudades crecen muy rápido y "el" problema urbano crecientemente tendrá que ver con la calidad de la vida en las grandes ciudades.

La propuesta de mi nuevo diseño simultáneamente con un mecanismo legal que permita captar la valorización de la tierra, surge del convencimiento de que el crecimiento de las ciudades tendrá lugar a pesar de todos los esfuerzos por restringir la migración o por estimular el número de ciudades pequeñas con menos de cien mil personas. En otras palabras, se asume que continuarán a las altas la expansión de las ciudades grandes.

Las características regresivas y desventajosas, comúnmente mencionadas, de las grandes ciudades, se centran en el diseño urbano creado por las fuerzas del sistema de precios, de la desigualdad de ingreso y de la movilidad personal. Estas fuerzas han llevado a grandes extensiones suburbanas, centros altamente congestionados; enormes sumas (o recursos físicos) gastadas en movimiento, valores de la tierra altos y crecientes en ciertas áreas y deterioro en otras, segregación, fragmentación de la vida e intensificación del sentimiento de privación y de pérdida de significado individual.

Dadas estas indeseables características y lo inadecuado de las soluciones que comúnmente se ofrecen, especial pero no exclusivamente desde el punto de vista del crecimiento urbano en los países en desarrollo, aquí ofrecemos una solución más drástica. Tiene que ver con una modificación del diseño básico de las ciudades, junto con un número de cambios institucionales y como parte de una política económica y social a escala nacional.

El principio de agrupaciones de ciudades en el diseño urbano

Como una alternativa a la extensión de las formas existentes, al transporte masivo, hacemos un llamamiento para que se dé seria consideración al diseño urbano que conduzca a áreas metropolitanas conformada por un racimo de comunidades planeadas compactas, susceptibles de recorrerse a pie y de tamaño suficiente para ser ciudades verdaderas (por ejemplo de 400.000 a 500.000 personas en los países en desarrollo).

En las grandes ciudades existentes, la transición hacia dicho diseño sería naturalmente un empeño muy difícil y costoso, puesto que toda la tierra, muchas millas alrededor del centro de un área metropolitana, está ya urbanizada o dedicada a usos de alto valor. Sin embargo, mucho puede lograrse mediante

remodelación o renovación con el objeto de reagrupar las actividades dentro de lo que podría llamarse zonas balanceadas. En el caso de los países en desarrollo, la aplicación del principio es más fácil puesto que todavía no se ha llegado al período de mayor crecimiento de las grandes ciudades en dichos países; una ciudad construída en lo que hoy es un suburbio será incorporada en corto tiempo al área metropolitana.

La principal característica del diseño de agrupación urbana es que cada unidad dentro de la agrupación debe ser planeada en términos de usos de la tierra, densidad, altura de los edificios, espacios abiertos, áreas comerciales, lugares de trabajo, y sistemas internos y externos de transporte. Puede ser de un tamaño y de una densidad suficientes como para suministrar todas las ventajas de una ciudad de tamaño mediano (por ejemplo, 400.000 personas) y sin embargo, ser lo suficientemente pequeña para ser compacta y susceptible de recorrerse a pie. Todas las ventajas que una ciudad intermedia puede otorgar podrían obtenerse de esta manera por parte de los moradores de un área metropolitana de 5 a 10 millones de personas o más, a lo cual se suman las ventajas ofrecidas por una ciudad de este tamaño. Y por supuesto muchas ventajas, dado que pueden minimizarse la desigualdad en estilos de vida, la segregación y la extensión interminable, incluso de las ciudades intermedias, de tal manera que en realidad menos espacio puede ser utilizado para mayor número de habitantes, sin tener que sacrificar áreas de esparcimiento.

No se requiere que haya una uniformidad monótona, puesto que cada ciudad puede ajustarse a su peculiar medio y ambiente físico y porque puede haber suficiente flexibilidad para variaciones en diseño. Los objetivos son comunes: planeación previa, propiedad pública, la captación pública del alza de los valores de la tierra creada por la comunidad, diseño que permita el recorrido a

pie, minimización de movimiento mediante una forma de vida mixta, zonas de trabajo bajo, facilidades comerciales, escuelas, terrenos de juego, parques, todos a cortas distancias a pie o en bus. Si parte del área ya ha sido urbanizada tal vez sean necesarios algunos compromisos, lo mismo que si es demasiado difícil adquirir tierra suficiente para una nueva ciudad planeada dentro de una ciudad existente sin recurrir a la demolición o a la renovación.

Estas ciudades deben estar diseñadas para ser verdaderas ciudades en todo el sentido del término, con industrias, oficinas, almacenes y una sección transversal de la población; no son suburbios dormitorio segregados, de vivienda popular. Para las gentes de bajos ingresos que viven dentro de dichas ciudades, es posible establecer rentas a su alcance por medio de tarifas diferenciales, permitiéndose de este modo la entrega de un subsidio oculto para las familias de bajos ingresos.

La solución se diseña primariamente para acomodar el crecimiento de las ciudades, de una manera más eficiente que hasta el momento. Se asume que la ciudad existente será mejorada por medio de renovaciones y de un reagrupamiento de actividades, pero de todos modos las nuevas ciudades acogerán, en unos pocos años, una población mayor a la que actualmente reside en las áreas metropolitanas existentes.

Planeación previa y propiedad pública:

Son necesarios estos elementos? No podría lograrse el mismo efecto mediante requerimientos de división en zonas y normas de construcción, con propiedad privada? La experiencia con la planeación privada guiada por zonificación y normas en todos los países, demuestra claramente que esta forma de

planeación es generalmente. La respuesta parece consistir en la oposición entre la motivación de la ganancia y el bien público. El interés del individuo es el de usar un lote individual de manera que rinda la máxima ganancia. Pero este uso, si se repite para otros propietarios, casi con certeza resultará en una utilización perjudicial de la tierra.

La propiedad pública, la planeación global y la planeación de la actividad constructora en particular con los instrumentos que discutiremos más adelante, permiten desde el comienzo la planeación de una ciudad, de un modo tal que el patrón de uso de la tierra rinda el máximo retorno global para el área como un todo una vez concluido el plan. Esto no garantiza que no se cometan errores, pero ofrece un instrumento para evitar costosos errores originados en el desarrollo inconexo y caótico dictado por el conjunto existente de valores de la tierra. La construcción misma se hará por contrato de modo que el volumen de trabajo para el sector privado será mayor que antes.

Un poderoso argumento adicional en favor de la planeación y el desarrollo de una ciudad por parte de una corporación pública es que solamente de este modo se asegura que el alza inevitable de los valores de la tierra pueda ser aprovechada por la comunidad cuyo crecimiento ha ocasionado dicha alza y no por compradores afortunados o astutos. Si una ciudad debe planear para un crecimiento de 3 a 9 ó 10 millones de personas (como es el caso de Bogotá), el alza en el valor del área limitada de tierra que resulta, tanto de este crecimiento como de la múltiple expansión en el ingreso bruto en el área, será

aprovechada, en gran medida, por unos pocos y constituirá una fuente de grandes fortunas injustificadas.

Esta consideración se torna aún más importante si las nuevas ciudades se encuentran a cortas distancias del centro tradicional y también a solo unas cuantas millas entre sí. Sin poderosos instrumentos de política, es muy difícil resistir la presión para que se suministre acceso fácil a todas las partes del área metropolitana. El resultado es, como en Londres, un movimiento tremendo en las horas de mayor congestión, con los correspondientes gastos en infraestructura. Si el movimiento ocurre entre ciudades satélites localizadas a 25 millas del centro, también habrá una tendencia hacia los movimientos hacia las nuevas ciudades planeadas, localizadas tal vez a solo diez millas solamente. Esto indica que no solo es posible variar las rentas de acuerdo con el nivel de congestión, sino que no se hiciese mucho esfuerzo por proporcionar lentos y rápidos medios de transporte entre las ciudades. Puede tomarse como norma general que mientras sean los medios de transporte durante las horas de mayor congestión, más intensivamente se utilizarán estos, esto es, más será el influjo del centro tradicional por una parte, y de los suburbios residenciales por la otra. El objetivo debería consistir en hacer más difícil e inconveniente para los residentes de las nuevas ciudades el trasladarse a áreas de trabajo fuera de las ciudades.

aprovechado en gran medida por unos pocos y constituirá una prolífica fuente de grandes fortunas. Si una corporación pública retiene la propiedad sobre la tierra, aquella tendrá la oportunidad de utilizar un mecanismo de redistribución del ingreso, sin causar mayores conflictos sociales, otorgando un subsidio oculto en las rentas de los moradores de más bajos ingresos, o transfiriendo la plusvalía de la tierra urbana al suministro de amenidades sociales, escuelas, hospitales, etc. Estos objetivos pueden ampliarse por la oportunidad grandes bloques de tierra a precios más bajos y por las economías de la construcción a gran escala.

CAPTACION DEL AUMENTO EN LOS VALORES DE LA TIERRA

La valorización de la tierra urbana (y, hasta cierto punto, de la construcción), que resulta del crecimiento de la población y del ingreso de una comunidad, es un reflejo de la pura escasez. Como ya se afirmó, surge del interior de la comunidad, y debiera pertenecer a ella. No se origina, en manera alguna, en el trabajo o en el ahorro de un propietario individual, ni suministra incentivo alguno para trabajar o ahorrar, puesto que la oferta de tierras es fija. El alza en valor ejecuta, en sí misma, una función económica asegurando (más o menos, y con excepciones y matices) que las actividades o la gente que pueden pagar más, adquieran el derecho al uso de la tierra. En síntesis, hace parte del mecanismo de asignación de los usos de la tierra. Pero el uso económico puede distinguirse del papel que juega la valorización urbana en la distribución. En otras palabras, la tierra puede subir en valor, ya sea su propiedad pública o privada. La captación de este valor, una vez ha tomado lugar, no afecta de ningún modo el uso económico al cual se dedica la tierra. Ciertamente, tal como enfatizamos antes, la confianza exclusiva en el mecanismo de precios para la asignación de tierras, produce una ciudad caótica e invivable. En consecuencia, aún la función de asignación de la tierra urbana debe estar subordinada a un patrón global de usos de la tierra.

Debemos distinguir claramente entre las funciones de asignación y las de distribución de la propiedad; pero no sólo eso. Debemos distinguir también entre la parte del alza de valores que refleja meramente una caída del valor del dinero en general, y la parte que refleja la creciente escasez de un recurso cuya oferta es fija. En este documento nos ocuparemos de esta última parte. Aún si el nivel de precios fuese absolutamente estable, la concentración de población y de ingresos crecientes en un área metropolitana de tamaño relativamente pequeño y fijo, causaría obviamente un incremento enorme en los valores de la tierra, incremento que es aprovechado por unos cuantos propietarios de tierras en áreas particularmente favorecidas en cuanto a su localización. Allí donde no haya barreras naturales, esta elevación estará limitada por la tendencia hacia la expansión del área urbanizada. El costo de la tierra se transfiere, en este caso, a los costos de transporte, mensurables e indirectos. Donde haya barreras naturales, como en la isla de Manhattan, el alza puede asumir proporciones fantásticas. Aún donde no hay barreras naturales y se suministran servicios de transporte, las ventajas económicas externas originadas en la proximidad mutua para ciertas actividades y la ventaja "social" del esnobismo por ciertos suburbios, puede resultar en alzas muy considerables.

Nuestro analfabetismo económico, o nuestra general incapacidad para entender el funcionamiento de la economía mixta bajo la cual vivimos tantos, recibe un tajante ejemplo en el hecho que, más o menos sin inmutarnos, hemos admitido la apropiación privada de unas ganancias creadas socialmente, dejando que los afortunados propietarios de tierra y sus herederos colecten un tributo, o reciben una parte del ingreso nacional al cual no han contribuido en aspecto alguno.

Por lo tanto se sugiere que se tome en consideración, especial pero no exclusivamente, la captación de los incrementos sociales o no ganados, en los valores de la tierra urbana, sobre las siguientes líneas generales:

- (1) La contribución podría llamarse una recaptación (esto es, por la comunidad que ha creado el alza) y no un impuesto, término cuya aplicación debería restringirse al ingreso corriente;
- (2) Inicialmente la obligación debería restringirse a las áreas urbanas o ciudades más grandes cuyo valor está creciendo rápidamente;
- (3) Dentro de tales áreas podría restringirse la obligación solamente a la tierra y a las propiedades "familiares" por encima de un cierto tamaño y valor. (Esto dejaría exento al grueso de los hogares ocupados por sus propietarios y evitaría la fragmentación de lotes entre los miembros de una familia);
- (4) La provisión de recaptación podría aplicarse solamente a las alzas futuras; no tendría naturaleza retroactiva;
- (5) La parte del alza en el valor que correspondiera al alza general de precios, medido por el índice de costo de vida, podría deducirse del aumento general; lo mismo podría hacerse con el alza atribuible a las mejoras (en vías, por ejemplo) por las cuales el propietario ha sido gravado;
- (6) La "verdadera" alza (luego de deducir los factores mencionados en (5)) podría establecerse cada dos años y ser pagadero en el mismo período ya sea que la propiedad haya sido transferida o no, o a la fecha de la transferencia si ésta toma lugar dentro del período de dos años;
- (7) La tierra en las áreas urbanas especificadas debería quedar exenta de la aplicación de cualquier impuesto general sobre las ganancias de capital;

- (8) La tierra de propiedad de las corporaciones urbanas públicas debería quedar exenta del impuesto;
- (9) La recaptación podría ser tan elevada como sea factible, considerando las imperfecciones de los avalúos del valor comercial, por ejemplo 75%;
- (10) Podría tenerse en cuenta la extensión de la tarifa de recaptación a otras áreas suburbanas y urbanas, a medida que se obtenga experiencia y que ocurran grandes alzas en estas áreas.

Se habrá notado que la propuesta de este capítulo es un complemento y no un sustituto de la propuesta de crear nuevas ciudades dentro y adyuntas a las ciudades existentes. Dado que se propone que las nuevas ciudades sean de propiedad pública, las transferencias del aumento en los valores de la tierra pueden realizarse por parte de la corporación urbana mediante la modificación de rentas, las diversiones, etc., e incluso hacia otras nuevas ciudades más pobres. Esto todavía permite el incremento en la tierra de propiedad privada y sus consiguientes transferencias que hacen tan difícil o imposible para los empleados y para los trabajadores con bajos salarios, vivir más cerca de sus lugares de trabajo en las áreas urbanizadas existentes y conduce a los proyectos de viviendas públicas que se vuelven suburbio-dormitorio y aumentan los costos indirectos de transporte. Si se acepta la propuesta de recaptación, una parte de los ingresos puede usarse en la compra de sitios más cercanos a las fuentes de trabajo existentes y en la construcción de vivienda para rentar a dichos grupos, quedando todavía la capacidad de variar las rentas. De esta forma, se reemplazará redistribución negativa por positiva y el costo del aumento en los valores de la tierra podrá retransferirse en la forma de costos de vida indirectos para la gente que desea vivir más cerca de su sitio de trabajo. Los ahorros en costos de transporte

pueden usarse para administrar diversiones y para renovar áreas deterioradas que se encuentran desahucio localizadas. Como en el caso de las nuevas ciudades, la venta de tales propiedades significaría la pérdida de control y la entrega de la valorización futura de la tierra urbana a los individuos o a las reventas inmediatas a favor de las cuentas privadas, en el caso de venderse a alguien por debajo del costo.

III- EXPERIENCIA RECIENTE

Con el objeto de facilitar a los participantes en el tema "La Planificación del Desarrollo y la redistribución espacial de la Población", instrumentos de análisis para la discusión del Caso Colombiano, se ha considerado conveniente hacer una breve evaluación de la experiencia colombiana reciente. Con este propósito se utiliza material de la investigación "Recursos y Crecimiento: Colombia 1.950 - 2.000" del Instituto de Estudios Colombianos, la cual consideró en detalle el período 1.950 - 1.972, haciendo énfasis en la evolución urbana como elemento fundamental en la distribución espacial de la población.

Balanza Global

Un repaso de los últimos veinticinco años en Colombia muestra un país en desarrollo con las características comunes de: a) una tasa de crecimiento demográfico alta; b) con una consecuente población muy joven; c) un porcentaje todavía alto en actividades rurales; d) un nivel de administración pública relativamente bajo; e) un grado de inseguridad personal y de la propiedad alto y aparentemente crecientes; f) una falta de entendimiento generalizado sobre el funcionamiento de una sociedad mixta; g) una brecha cada vez más grande en la productividad por habitantes con relación a los países desarrollados, en términos relativos y absolutos; h) un alto grado de desigualdad con diferencias marcadas en los niveles de consumo; i) un alta inflación combinada con una subutilización de los recursos, especialmente humanos.

En contraposición a ese panorama sombrío, debe destacarse el progreso considerable alcanzado durante el período 1950-1975 en el cual : a) se hizo la transición necesaria y deseable de una sociedad predominantemente rural a una predominantemente urbana; b) se logró iniciar una disminución en la tasa de natalidad; c) se obtuvo una "modernización" en la agricultura y en muchas industrias, especialmente en la producción de bienes de consumo y en la construcción; d) se crearon grupos de especialistas en muchos campos, que podrían ampliarse rápidamente si se les ofrecen las oportunidades; e) se logró un nivel relativamente alto de producción de alimentos por habitante, aunque ha tenido una distribución desigual.

En resumen, a pesar de que a Colombia todavía se le consideraba en 1975 y 1976 como un país subdesarrollado y presentaba muchas características de tales países, se ha progresado sustancialmente al crear la base sobre la cual se podría hacer la transición a una sociedad más desarrollada.

Panorama General del Sector Urbano

Quizás el cambio más importante en el país en las últimas cuatro décadas en relación con la distribución espacial de la población, ha sido la transición de una estructura predominantemente rural a una urbana. Esta, junto con el continuo y rápido crecimiento demográfico ha creado nuevos problemas y oportunidades. Una discusión sobre la suficiencia y empleo de los recursos no puede desconocer la creciente urbanización del país, principalmente en el caso de las ciudades más grandes.

La revolución del transporte de los años 1950 eliminó la protección disfrutada por las poblaciones más pequeñas debido a su aislamiento, factor que hizo que la industria y la población pudieran concentrarse en las seis ciudades más grandes que ofrecían las mayores economías de escala en producción y distribución. Durante el período intercensal de 1951-64, la tasa global de crecimiento de la población fué de 3.1 por ciento; pero las tasas para Bogotá, Medellín y Cali fueron de 7.3, 5.9 y 7.1 por ciento, respectivamente. Estas son las tres más grandes ciudades en orden descendente. Aunque en el período 1964-73 la tasa global de crecimiento disminuyó a 2.7 por ciento, se mantuvo más alta para las tres ciudades más grandes con 5.2, 4.4 y 4 por ciento, respectivamente. Ver cuadro 8. Naturalmente estas tasas diferenciales se reflejan en la distribución del aumento de la población. En el período intercensal de 1938-1951, las ciudades de más de 500.000 habitantes absorbieron 22 por ciento del crecimiento; durante 1951-1964, 38 por ciento y durante 1964-1973, 68 por ciento. Ver cuadro 9. En 1973, las ciudades con más de 500.000 habitantes (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla) tenían 25 por ciento de la población total del país y 41 por ciento de la urbana.

El Déficit de Vivienda

Aunque el concepto de déficit de vivienda se emplea a menudo, es muy ambiguo y se utiliza en distintos sentidos. Como no se usa en el sentido literal de que hay gente sin techo, irremediablemente se introduce un elemento subjetivo cuando se intenta definir un déficit en relación con algún patrón de suficiencia. Lo único que puede hacerse es no utilizar la palabra o aclarar en que sentido se está empleando. Como el concepto de

"suficiencia" tiene que ver no solo con el espacio por persona sino también con la ubicación, servicios públicos, seguridad, servicios comunitarios y otras condiciones, parece difícil definir un déficit en forma sencilla y que al mismo tiempo tenga en cuenta todas estas condiciones. Se supone que en un país en desarrollo, con un bajo nivel de vida y un rápido crecimiento en la población, las condiciones de vivienda urbana dejen mucho que desear. Por lo tanto, se propone iniciar la discusión partiendo de la base de que existe un déficit grande pero no cuantificado de vivienda, en el sentido que no es adecuada en alguno o todos los aspectos mencionados anteriormente.

En un documento de trabajo preparado para el Instituto de Estudios Colombianos, se definió el concepto de "déficit de vivienda" como el número de unidades habitacionales necesarias para proveer un mínimo de apartamentos o casas con entradas y servicios separados y construidos con materiales durables, para familias que actualmente carecen de tales unidades, en las seis ciudades más grandes del país. Esta definición no corresponde a las unidades de vivienda sin licencia de construcción (muchas de las cuales son permanentes y tienen servicios), que podrían llamarse realmente chozas, ni las personas que ocupan cuartos arrendados, sino más bien al grado de hacinamiento de las mismas. Lo restante incluye vivienda mala o inadecuada pero por lo menos se puede calificar como convencional. Cualquier definición de déficit tiene que estar basada en consideraciones subjetivas, aunque la que se utiliza aquí incluye las viviendas más pobres. Las cifras de las seis ciudades fueron ajustadas para la supuesta subestimación de población en el censo de 1973 y para el cambio de clasificación de muchas "unidades" de vivienda en tierras invadidas, que

eran chozas temporales, a casas de materiales permanentes, lo cual fue simplemente un cambio en la clasificación censal y no en la construcción.

Las medidas de "déficit" obtenidas así, desde luego son aproximadas, pero por lo menos se acercan más a lo que se desea saber sobre la vivienda no aceptable, que lo descrito por la mayoría de las definiciones. En todo caso el déficit calculado de esta manera ascendió a 240.000 unidades de vivienda "convencional" para las seis ciudades en 1964 y 360.000 unidades en 1973 o sea un incremento absoluto de alrededor de 15.400 unidades en promedio por año. Ver cuadro 10. Debe tenerse presente que aunque la población de estas ciudades aumentaba rápidamente mientras el porcentaje de hogares sin vivienda "convencional" permaneció constante en 32 (de cada 100 hogares adicionales) sin embargo esta cifra fue baja, especialmente si se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento en el ingreso per capita de estas ciudades creció durante la mayor parte de ese período.

Servicios

Otra medida de las condiciones de vivienda es la disponibilidad de servicios (agua, electricidad, alcantarillado). En este aspecto, el nivel fue mejor, como puede observarse en el Cuadro No. 11. Durante este período de 9 años, el porcentaje de hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin electricidad en las seis ciudades descendió de 21.7 a 9.3, de 23.7 a 15.9 y de 21.3 a 5.2, respectivamente. Los resultados relativamente peores sobre el servicio de alcantarillado se debieron al aumento en el porcentaje de casas sin tales servicios en Barranquilla y Cartagena.

El Cuadro 12 presenta estimativos del número de unidades de vivienda construidas con o sin licencias durante el período 1964-1973. No hay datos estadísticos oficiales en relación con la construcción "pirata" o ilegal, motivo por el cual las cifras fueron obtenidas comparativamente de los censos sobre existencia de vivienda (Cuadro 10), y de datos anuales sobre licencias de construcción (metros cuadrados divididos por una casa "legal" promedio de 120 metros cuadrados). El total de unidades construidas ilegalmente, expresado como porcentaje del total de unidades que se levantaron en las seis ciudades, fue de 27.2, promedio que desafortunadamente varía desde 5.1 por ciento en Bucaramanga hasta 62.0 por ciento en Cartagena, lo cual hace que la generalización sea un poco peligrosa. Si se incluyen las "unidades" construidas con materiales no durables, y que obviamente son ilegales, el porcentaje sería aún mayor. La pobreza relativa de Cartagena y Barranquilla se ve claramente si se observan las cifras de vivienda ilegal.

Otro aspecto de la calidad de la vivienda es la ubicación. Aunque no existen estadísticas al respecto, es evidente a simple vista que la mayor parte de la construcción nueva es suburbana y prácticamente toda la construcción ilegal se encuentra en la periferia de las ciudades. Mientras que la distancia quizá no sea una desventaja para los adinerados con carros privados, para otros sí constituye una característica desagradable de la vida urbana. Parte del déficit toma la forma de hacinamiento en las áreas pobres, lo cual no solo es molesto en sí, sino que representa un problema serio de segregación por grupos de ingresos.

Mientras que la mayor parte de la situación anterior está basada en cifras derivadas y calculadas, sujetas a un considerable margen de error o en la observación, lo que no es muy convincente, tiene veracidad a juzgar por el bajo nivel de construcción de edificios en el período. Según las Cuentas Nacionales, la formación de capital fijo bruto de vivienda disminuyó de 3.4 por ciento del PBI durante el período 1950-1964 a 2.4 por ciento en el período 1965-1975, o de 3.4 por ciento en la década de los 50 a 3.05 por ciento en los años 60 a 2.1 por ciento en la primera mitad de la década del 70. Durante esta última, los años 1971, 1972 y 1975 se caracterizaron por la recesión en la construcción de viviendas. El valor agregado es aún más pequeño. Se calcula en 40 por ciento del valor bruto.

Debe hacerse una excepción durante un breve lapso entre 1973 y 1974, época en que se hicieron cambios institucionales para aumentar el ahorro personal y canalizar una mayor proporción de fondos al campo de la construcción urbana. Esto se realizó por medio de la corrección monetaria a los ahorros, los préstamos a la construcción y las hipotecas. Las licencias para edificar, en términos de área construida, crecieron más de un 30 por ciento en 1973 comparado con 1972, como respuesta a estas medidas en las ciudades más grandes y otro 30 por ciento en la primera mitad de 1974 sobre 1973.

Comportamiento Económico en el Período 1950-72

El cuadro 13 indica las tasas de crecimiento geométrico anuales reportadas por los diferentes sectores para varios grupos de años en el período 1950-72. Las series se iniciaron en 1950. La agrupación de los años fue escogida por ser más o menos "neutra", es decir, no se destaca por desarrollos excepcionales.

Se debe tener en mente que las cifras en sí no son en algunos casos más que aproximaciones, pues no existen estadísticas para algunas categorías importantes. De otra parte, hay un volumen desconocido de importaciones y exportaciones que no se registra o no se menciona lo suficiente, pero que se considera grande y variable. La producción de los sectores "informales", grande en los países en desarrollo, es solo un estimativo aproximado.

Se presentan los grupos acostumbrados "primario, secundario y terciario", aunque estos quizá sean más confusos que aclaratorios, pues "primario" incluye la producción de petróleo con la agricultura, mientras la manufactura y la construcción incluyen muchas servicios y por último el sector de los servicios reúne algunas de las ocupaciones mejor pagadas con otras de salarios sumamente bajos en una gran variedad de actividades.

El Transporte y las Economías de Escala

Gran parte del crecimiento en la productividad se explica por la ampliación del tamaño del mercado, al cual contribuyó notoriamente la mayoría en el campo del transporte. El impacto de la primera misión del Banco Mundial (1949) y de su informe (1950), fue especialmente notorio en ese campo. La misión encontró, en términos económicos, no sólo un país sino por lo menos cuatro debido a la difícil topografía, con tres cordilleras que van de norte a sur. Esto significa que el país se había privado de muchas de las economías de especialización y de escala, que incluso su población (11 millones) pobre y escasa podría haber producido. Por consiguiente, casi la primera

recomendación fue un programa masivo de transporte. Este contemplaba un sistema de construcción de carreteras pavimentadas con buenas especificaciones, entre las ciudades, la transformación de las líneas férreas dispersas, con diferentes anchuras de carrilera, en una red de ancho uniforme y que conectara a varias partes del país entre sí y a las dos costas, así como un sistema moderno de aeropuertos de propiedad pública, bien equipados. El programa, casi terminado a principios de los años 60, creó una sola unidad económica del país y permitió que las plantas individuales lo sirvieran cada vez más, a menos que el producto fuera muy grande en relación con el valor. La disminución correspondiente en los costos del transporte privado y el crecimiento de las economías de escala seguramente contribuyeron en forma destacada al aumento en la inversión y al crecimiento de la producción bruta en los años 60.

Nuevas Tierras

La red de transporte redujo los costos del mismo y dió lugar a las economías de escala y aún de otras formas de economías, al hacer más accesibles a los centros principales las áreas agrícolas potencialmente ricas. La carretera de Bogotá a Villavieja, al pie de los Llanos Orientales, incorporó 800,000 hectáreas de pie de monte y de llanos del Meta (entre la Cordillera Oriental de los Andes y el río Meta), región que se convirtió para Bogotá en una de las fuentes principales de comida barata. El ferrocarril del Magdalena (después llamado del Atlántico), abrió tierras ricas y bien irrigadas en el Valle del Magdalena Medio. Un rápido y completo estudio de las potencialidades de la región, hecho antes de la construcción del ferrocarril, mostró numerosas posibilidades de incorporar tierra arable cuando fuera necesario, mediante el control de inundaciones y trabajos

de drenaje e irrigación. Una nueva red de carreteras conectó el ferrocarril a las partes más inmediatas del país. La autopista troncal de Medellín a Cartagena y Barranquilla, sobre la costa del Caribe, fue conectada a las muy ricas tierras del río Sinú, así como la línea troncal a la Costa del lado oriental del Magdalena dió acceso a las ricas tierras del río Cesar.

Productividad en Agricultura

A principios del período casi no existía la mecanización en la agricultura. Los arados de madera y los bueyes todavía se utilizaban en la Sabana de Bogotá. Las exportaciones agrícolas se limitaban al café y al banano y una porción de las necesidades de algodón era importada. Durante la década de 1950, cosecha tras cosecha en la Sabana, el Valle, Tolima y la costa se mecanizaron por lo menos parcialmente. Se mejoraron las variedades y las técnicas de cultivo.

En la década de 1960 la mecanización conquistó las fincas grandes de las nuevas tierras del Magdalena Medio, el Sinú, el Valle del Cesar y el Meta. El país se volvió autosuficiente en aceites vegetales y exportador de algodón, azúcar y carne, aunque ésto fue contrarrestado en parte al volverse dependiente en importaciones de trigo y cebada, importaciones que eran anteriormente respaldadas por los subsidios de exportación del gobierno de los Estados Unidos.

Esta efectiva revolución agrícola de dos décadas se realizó casi sin ningún aumento en la fuerza laboral rural, con la consecuencia que casi el mismo número de gente abastecía un mercado duplicado y un aumento en las exportaciones, o en otras palabras, un gran

aumento en la productividad por trabajador debió haber ocurrido sin ningún aumento en los precios relativos, por lo menos hasta 1972-73. La creciente población urbana y las fincas grandes mecanizadas recibieron los beneficios del aumento en la productividad y las primeras abastecieron (con exportaciones) la demanda creciente.

La parcela del pequeño campesino y de los trabajadores sin tierra, con muy pocos cambios en los precios relativos en la producción no mejoró y en comparación con los obreros urbanos, pudo haber empeorado (1). Por lo tanto la migración a las ciudades o a otras áreas rurales continuó durante el período, aunque no lo suficiente para disminuir completamente el aumento en la población rural o para crear una escasez de trabajo suficiente para aumentar su valor en forma significativa.

Energía

Fue este un factor favorable para el crecimiento y para el creciente nivel de vida de millones de habitantes hasta 1974, pues el país pudo satisfacer todas sus necesidades de petróleo y exportar parte de la producción doméstica. Al mismo tiempo, y en gran parte, el creciente aumento en las necesidades de energía eléctrica, e incluso de fuentes hidroeléctricas, se satisfizo en todas las ciudades de mayor crecimiento en el país de modo relativamente barato. Es decir, a través de todo el período la energía barata favoreció su utilización y por consiguiente el aumento en el consumo. El parque de carros privados permaneció reducido hasta los últimos años del período

(1) Albert Berry y Miguel Urrutia, Income Distribution in Colombia, Yale University Press, 1976.

(cuando empezó el ensamblaje de vehículos), de modo que la energía era consumida de otra manera, seguramente menos malgastada o por lo menos se utilizaba con fines que significarían beneficios comunes. Al referirse otra vez a las tasas sectoriales de crecimiento, se notará que el sector de "electricidad", gas y agua creció a una tasa de casi 10% por año durante el período. El aumento fue particularmente marcado en los años 1966-72, cuando la producción casi se duplicó sobre una base más alta, en tanto que la producción de petróleo permaneció constante y sus exportaciones disminuyeron rápidamente.

Mientras que el potencial hidroeléctrico del país es muy grande, los sitios no son tan accesibles y el país se puede encontrar ante la perspectiva de tener que pagar tanto por su petróleo del extranjero como por nuevos pozos. Este es, entonces, un campo en el cual ha ocurrido un drástico cambio, empeorándose la situación.

Acceso a otros Recursos Naturales

Otro elemento característico del período, fue el uso y la destrucción de recursos naturales como la madera y el pescado. En los primeros años de 1960, cuando existía la Corporación Regional del Valle del Magdalena, la comparación de unas fotografías aéreas tomadas en diferentes fechas sugirió que mientras que la Corporación estaba reforestando unas 300 hectáreas cerca de Barrancabermeja en el Magdalena Medio, los campesinos estaban quemando y limpiando unos dos millones de hectáreas de bosque virgen. Por consiguiente, es probable que la madera durante los próximos veinticinco años sea menos accesible y más costosa que en los veinticinco años previos.

Contrabando

Un factor real y curioso de creciente importancia ha sido, según testimonio general, el aumento en el volumen de comercio no reportado. Un elemento es el comercio misceláneo con Venezuela, que ha recibido un gran ímpetu a causa del aumento de costos y precios venezolanos, así como en el poder adquisitivo resultante de la bonanza del petróleo, con la consecuencia de que las exportaciones colombianas a Venezuela se han favorecido especialmente desde 1973.

Una segunda fuente, según se cree, es grande pero su volumen real es totalmente desconocido: la exportación de narcóticos. Como una compensación a los beneficios se debe plantear el duro costo de la corrupción y la desmoralización.

Una contraparte de las exportaciones ilegales es la desconocida pero grande importación clandestina de bienes de consumo durable e instrumentos de precisión de todo tipo, la cual no solo priva de ingresos al Tesoro Nacional, sino que desanima la inversión doméstica.

Capital Extranjero

Ya se ha mencionado la ayuda recibida por Colombia de las agencias internacionales de préstamos, durante este período, especialmente en los campos del transporte y de la fuerza eléctrica. Debe citarse la asistencia sustancial en términos favorables por parte de la AID, CIDA y fundaciones privadas. El total no pagado en 1974, después de considerables amortizaciones, era de US\$2.500 millones, gran parte del cual se contrató cuando el poder adquisitivo del dólar era considerablemente alto, con una deuda privada

extranjera adicional de US\$413 millones.

En contraste, la inversión privada, fuera de la exploración petrolera fue comparativamente modesta y Colombia nunca ha buscado activamente tal inversión.

Sustitución de Importaciones

Hay evidencia de que una sustitución de importaciones considerable tuvo lugar en la década de 1950 y en menor grado en la de 1960. Sin embargo, la tasa de crecimiento fue algo más rápida en este último período así que el efecto favorable, si lo hubo, de la sustitución de importaciones sobre el crecimiento fue aparentemente compensado por otros factores.

En un sentido más limitado del término, quizá su importancia se ha exagerado en la literatura y el crecimiento en la producción industrial se deba más al aumento en la demanda doméstica que a la sustitución de importaciones de la demanda existente.

Como se mencionó antes, parte de la protección se compensó por el tráfico de contrabando. En todo caso está disminuyendo el estímulo a la industrialización de esta fuente y puede jugar un papel más limitado en el futuro en la medida que la "sustitución" se traslade a los bienes de tipo consumo, a bienes de capital o intermedios. Esta clase de sustitución, a su vez, depende de la rapidez en el aumento y el desarrollo de una suficiente demanda para permitir que se realicen economías de escala en los mercados más restringidos de bienes de capital. En todo caso, la continuación del avance de esta tendencia depende en gran parte de la política del gobierno y por lo mismo es difícil de proyectar.

Serían muchos los aspectos interesantes de analizar respecto a la experiencia colombiana en el período 1950-1972, pero en aras de la brevedad se ha hecho mención de aquellos considerados relevantes a fin de facilitar al lector una apreciación global de la evolución del país en dicho lapso.

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE LAS PRINCIPALES CIUDADES DECOLOMBIA1938 - 1973

<u>Ciudades Clasificadas por Tamaño población</u>	<u>1951-1964</u>	<u>1964-1973</u>
Bogotá	72.8	52.2
Medellín	59.4	44.0
Cali	71.4	40.3
Barranquilla	44.0	31.6
Bucaramanga	56.6	32.0
Cartagena	51.0	31.7
Manizales	57.6	5.5
Ibagué	63.5	36.8
Cúcuta	56.0	43.2
Armenia	59.4	8.8
Pereira	50.2	17.9

FUENTE: DANE. CENSOS. En el año 1.973, las cifras se refieren solamente a la población de cada municipio sin ninguna modificación.

DISTRIBUCION PROPORCIONAL DEL AUMENTO EN LA POBLACION TOTAL
SEGUN EL TAMAÑO DE LOS CONGLOMERADOS URBANOS

1938 - 1973
(Porcentajes)

<u>Conglomerado por Tamaño (H de Ha.)</u>	<u>1938-1951</u>	<u>1951-1964</u>	<u>1964-1973</u>
1.500 - 5.000	1.0	5.4	2.8
5.000 - 20.000	10.9	12.2	4.9
50.001- 100.000	6.6	7.3	12.0
20.001- 50.000	8.0	3.0	8.7
100.001-500.000	15.5	12.0	8.3
500.001- y más	22.4	38.0	68.0
Total Urbano	62.4	77.9	104.7
Rural	37.6	22.1	-4.7
Total Nacional	100.0	100.0	100.0

Fuente: DANE , Censos.

CUADRO 11

DISPONIBILIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS BASICOS EN LAS SEIS CIUDADES MAS GRANDES

1964 y 1973 1/

	Bogotá			Medellín			Cali			Barranquilla			Bucaramanga			Cartagena			Total		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1964	13.1	15.1	14.6	16.3	20.0	20.0	34.0	37.8	27.6	29.4	25.0	25.8	18.7	20.8	18.7	49.2	53.6	46.2	21.7	23.7	21.3
1973	8.8	9.2	5.3	4.2	7.1	1.9	5.8	4.1	3.5	17.5	34.9	5.9	7.8	9.9	6.8	25.2	71.4	18.2	9.3	15.9	5.2

1/ La letra A se refiere al porcentaje de unidades de vivienda ocupadas al momento del censo sin acueducto.

La letra B, se refiere al porcentaje de las unidades de vivienda ocupadas al momento del censo sin alcantarillado.

La letra C se refiere al porcentaje de las unidades de vivienda ocupadas al momento del censo sin electricidad.

FUENTE: Cálculos basados en los censos del DANE.

B

CUADRO 10

DEFICIT DE VIVIENDA EN LAS SEIS CIUDADES PRINCIPALES, 1964 y 1973

EXISTENCIAS DE VIVIENDA 1/ (UNIDADES)

	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	B/manga	Cartagena	Total
1964	210914	112310	80268	60967	27204	21784	513447
1973	378685	156883	125632	88805	37248	33469	820722
HOGARES 2/							
1964	332806	135594	122679	83050	41026	38426	753581
1973	586275	202632	186465	115836	55885	52218	1199311
DEFICIT							
1964	121892	23284	42411	22083	13822	16642	240134
1973	207590	45749	60833	27031	18637	18749	376589
(DEFICIT/HOGARES) X 100							
1964	36.6%	17.2%	34.6%	26.6%	33.7%	43.3%	31.9%
1973	35.4%	22.6%	32.6%	23.3%	33.3%	35.9%	31.6%

1/, 2/ Según los censos y ajustes explicados en el texto.

B

VOLUMEN Y PROPORCION DE LA CONSTRUCCION ILEGAL DE VIVIENDAS EN LAS SEIS CIUDADES

MAS GRANDES, 1964-1973

	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	B/manga	C/gona	Total
A) Aumento en las Exis- tencias de la vivienda legal (unidades) 1965- 1973. 1/	125038	35683	33084	16065	9527	4437	223534
B) Aumento en las Exis- tencias del total de vi- viendas. 2/	167771	44573	45364	27838	10044	11685	307275
C) A/B X 100	74.5	80.1	72.9	57.7	94.9	33.0	72.8
D) 100 - C	25.5	19.9	27.1	42.3	5.1	62.0	27.2

1/ Según - licencias - para la construcción de viviendas y el número promedio de M2. por unidad.

2/ Calculado del Cuadro IX - 5

CUADRO 13

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO GEOMETRICO: COLOMBIA 1950- 72

Sector	Crecimiento Geométrico (%)						
	1950-55	1955-61	1961-66	1966-72	1950-61	1961-72	1950-72
1. Agricultura	2.65	3.56	2.53	4.56	3.15	3.63	3.39
2. Pesca	4.50	18.20	5.75	14.70	11.76	10.54	11.15
3. Bosques	5.86	5.62	3.53	6.33	5.73	5.05	5.39
4. Minería	4.33	4.49	4.61	0.02	4.42	2.08	3.24
Manufacturas	7.05	6.13	5.77	7.14	6.55	6.52	6.53
Construcción	12.34	1.98	3.24	8.73	6.57	6.20	6.38
7. Comercio	6.45	3.03	5.65	6.13	4.57	5.91	5.24
8. Transportes	10.74	2.69	5.63	5.73	6.28	5.69	5.98
9. Comunicaciones	10.72	7.96	11.32	8.88	9.21	9.98	9.59
10. Elct. Agua, Gas	9.57	9.92	9.57	10.12	9.76	9.87	9.82
11. Banca	11.19	6.39	8.96	10.07	8.55	9.56	9.06
12. Rentas	3.24	6.36	7.14	5.88	4.93	6.45	5.69
13. Otros servicios	3.71	4.17	4.57	6.02	3.75	5.36	4.66
4. Gobierno	5.95	4.09	5.46	6.24	4.98	5.88	5.41
Primario 1 - 4	2.79	3.74	2.72	4.44	3.30	3.65	3.48
Secundario	8.19	5.21	5.29	7.44	6.55	6.46	6.50
Terciario 7-14	6.34	4.02	5.98	6.48	5.07	6.25	5.66
Total	5.26	4.21	4.76	5.99	4.68	5.51	5.12

Fuente: Cuentas Nacionales de Colombia

Nota: Obsérvese que este es el aumento en la producción, no en el consumo, y refleja el incremento en las exportaciones agrícolas y la disminución en las importaciones.