

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

Documento de sala de conferencias N° 2

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

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

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

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

/Si se

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

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

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

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

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

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

/mayoría de

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

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

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

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

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

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

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

/Hasta el

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

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

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

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

/en algún

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

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

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

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

