INT-1031

CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

SEMINARIO SOBRE LA PLANIFICACION URBANA
Y SUS RELACIONES CON LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL

Organizado por el Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica y Social (ILPES)
con la colaboración del Instituto de
Estudios Colombianos (IEC)

Bogotá, 14 y 15 de junio de 1976

LA INTERRELACION DE LA PLANEACION URBANA Y REGIONAL CON LA PLANEACION NACIONAL, ECONOMICA Y SOCIAL

por

Instituto de Estudios Colombianos*

VOLUMEN I

* Este trabajo se ha preparado por encargo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del Instituto de Estudios Colombianos y pueden no coincidir con las del ILPES.

76-4-785-80

Indice

		Página
PROLOGO		
PARTE I.	La interrelación de la planeación urbana y regional con la planeación nacional económica y social	1
	1. Los términos de referencia	1
	2. Problemas principales de la política económica y la política urbana	3
	3. Política regional	7
PARTE II.	Interrrelación entre la planeación nacional y la planeación urbana	11
	Conclusión Parte II	38
PARTE III.	Problemas urbanos	40
PARTE IV.	Problemas regionales	62
	Conclusión	76
PARTE V.	Política económica nacional y política urbana: un intento de reconciliación	78
	Conclusión	95

PROLOGO

Cuando el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social pidió, originalmente, al Instituto de Estudios Colombianos elaborar un breve estudio sobre política urbana, como una estrategia del desarrollo, hice la sugerencia de que quizás este título Podría ser ampliado con el fin de incluir la interrelación entre planeación urbana y regional y planeación económica nacional y social en forma más explícita, para en esta forma, así proporcionar una introducción necesaria al tema. La experiencia actual de Colombia podría tratarse más apropiadamente después. Esto, se espera, explica el énfasis puesto sobre la teoría en este trabajo, el cual, consideramos, podría tener aplicación en muchos países latinoamericanos. Esperamos, también, aclarar la lamentable diferencia existente en el enfoque que sobre el particular dan la mayoría de los autores sobre desarrollo económico, por una parte y, por otra, la mayoría de los expertos en planeación urbana y regional. Debería hacerse un esfuerzo para disminuir o cerrar esta brecha y llegar a un consenso general.

Este trabajo teórico se complementa con otro más empírico y con enfoque más orientado al desarrollo urbano de Colombia, que esperamos presentar en el mes de junio cuando ILPES realice un seminario sobre estos temas.

Roberto Arenas
Director, Instituto de Estudios Colombianos

PARTE I

LA INTERRELACION DE LA PLANEACION URBANA Y REGIONAL CON LA PLANEACION NACIONAL ECONOMICA Y SOCIAL

INTRODUCCION

1. Los términos de referencia

Los términos de referencia se expresan en el título, pero pueden requerir cierta elaboración. Pocos economistas, al tratar sobre el tema del desarrollo, han prestado en el pasado mucha atención al tamaño, dispersión o ubicación de las ciudades y virtualmente ninguna a la interrelación con el resto de políticas macroeconómicas y al diseño urbano, el cual se ha considerado como ajeno al campo de la economía. Pocos planificadores urbanos, por otra parte, han tenido hasta hace poco experiencia o interés en esa parte central de la economía que suministra la base para la teoría del desarrollo. El punto de vista de cada grupo estaba influenciado fuertemente por valores personales - los economistas, por la importancia suprema de obtener el uso óptimo de los recursos para un mayor crecimiento; los planificadores urbanos, por consideraciones estéticas, por patrones de jerarquización de la malla urbana, o por un fastidio extremo a los contrastes repulsivos de localización y de la forma tan diferente en que viven los ricos y los pobres urbanos, por una aversión a lo grande per se o, si su acercamiento al tópico era desde el punto de vista de la geografía, como muchos tratadistas en este campo lo hicieron, por un sentido de la simetría, "balance" y aborrecimiento a los espacios vacíos en los mapas. En el campo del urbanismo se ha dedicado una cantidad enorme de tiempo a la zonificación y regulaciones de edificaciones, sin mucha consideración al resultado total o a los supuestos subyacentes.

/De ahí

De ahí que la planeación nacional y la urbana fueran por caminos diferentes - algunas veces acercándose al mismo asunto, pero con un énfasis diferente y con objetivos diferentes. Hay muy poco en la literatura puramente económica del crecimiento o del desarrollo acerca del tamaño, ubicación y carácter de las ciudades, existiendo aún dudas considerables entre algunos economistas acerca de la capacidad de las ciudades para suministrar trabajo, "absorber" a los desempleados y los migrantes (pero sólo en los países en desarrollo). En economía, la ubicación y actividad de las gentes se ha venido dejando generalmente a las fuerzas del mercado, o en planteamientos implícitos de la política macroeconómica (como por ejemplo, lograr el crecimiento con estabilidad de precios). Se considera que la distribución es en parte una consecuencia del sistema de precios o puede estar influenciada por la acción del estado a través del gasto público, políticas fiscales y transferencias.

Por otra parte, al planificador urbano le concernía más la calidad de vida, la distribución, el satisfacer las necesidades de servicios de todo tipo, el tamaño y distribución de las ciudades, aunque existen diferencias considerables de opinión, particularmente sobre este último aspecto. Generalmente considera que sería mejor que las ciudades no crecieran, y admitiendo que si tienen que crecer, al menos que no sea debido a la emigración de la zona rural, la cual únicamente sustituiría la pobreza rural por la urbana; igualmente plantea que la descentralización equilibrada es mejor que la concentración y las grandes aglomeraciones urbanas; que se deben tomar medidas directas para aliviar las condiciones de los más pobres en las ciudades y en el campo; que la congestión del tráfico debe ser remediada a cualquier costo; que el transporte masivo es preferible al individual, sin embargo se admiten las limitaciones en la acción para detener el desbordamiento urbano ocasionado por el abuso en la utilización del transporte

/individual. Piensa

individual. Piensa que el alza en los valores de la tierra en ciertas áreas es debida a la "especulación", la cual debería ser "controlada". Estos puntos y otros mas son los que generalmente omiten los textos típicos sobre economía y especialmente los textos sobre desarrollo, (excepción hecha del problema de la distribución), aunque las implicaciones de la teoría económica sugieren a menudo diagnósticos y soluciones diferentes a aquellos sustentados por los planificadores urbanos.

La brecha ha comenzado a cerrarse en años recientes. Los economistas se han interesado más en la planeación urbana y los planificadores urbanos en la economía académica. Estas disciplinas están comenzando a tratar asuntos comunes, aunque no todavía, con mucho consenso.

El propósito principal de este ensayo es sugerir una base para un tratamiento integrado y común de la planeación económica nacional y de la planeación urbana. Los aspectos regionales serán tratados tanto en forma separada como de acuerdo a los problemas y la planeación urbanos. Se indicará primero el tema principal de la planeación nacional económica y social, seguido por un intento de explorar sus implicaciones para la planeación urbana.

2. Problemas principales de la política económica y la política urbana

Una mirada casual a los textos y literatura general que versan sobre la política económica actual, es suficiente para darse cuenta de la preocupación que existe con los problemas de combinar el crecimiento con una mejor distribución bajo condiciones de estabilidad de precios. En general, la economía toma la existencia de necesidades como un dato, no cuestiona si estas necesidades son genuinas o pueden más bien ser modificadas, sino que le concierne más que los recursos escasos sean utilizados de tal manera que satisfagan más y más necesidades. Propiamente hablando, no existe una teoría de la distribución como tal (no obstante afirmaciones contrarias en

/los textos

los textos de economía) ya que la distribución se trata como un subproducto de la teoría de precios. Donde ésta da resultados manifiestamente deficientes, los economistas recurren a medidas directas, especialmente transferencias, pero no demasiado cómodamente, ya que los juicios personales juegan un papel en la distribución más amplio de lo que lo hace la teoría. En general, puede decirse que ellos favorecen una mejor distribución si las medidas para lograr esto no amenazan el crecimiento continuo. Una preocupación enorme se ha originado recientemente al propósito de la estabilidad de los precios, debida principalmente a las distorsiones económicas y desigualdades insostenibles a las que ha dado lugar la inflación y las cuales amenazan la continuidad del sistema económico "mixto".

Los economistas, como grupo (aunque siempre hay excepciones) tienden a confiar en el mecanismo de precios (cambios en precios relativos) para lograr la asignación apropiada de las fuerzas económicas en la producción, y en grado mucho menor, en la distribución, en donde tal asignación es tratada bajo el título más atractivo de grados diferentes de "productividad". Las señales suministradas por el mecanismo de precios permiten la descentralización de una masa inmensa de toma de decisiones, y el criterio de éxito o fracaso se determina fácil y rápidamente por la rentabilidad.

Pero el crecimiento depende no solamente de la asignación más "eficiente" de recursos sino también del uso pleno y contínuo de estos. En este punto la confianza en los incentivos de la ganancia es menos segura y menos sostenida generalmente y, especialmente desde Keynes, los economistas están dispuestos a propugnar por una intervención más directa del Estado - pero, por lo general, de un tipo macroeconómico amplio asociado con la política monetaria o fiscal.

/Los planificadores

Los planificadores urbanos acatan las señales dadas por el mecanismo de precios en asuntos tales como, en general, permitir que la gente viva donde lo desea y suministrar servicios a estas localidades, en el abastecimiento de transporte, altura de edificios y carácter de vecindades, pero procuran moderar las fuerzas del mercado por medio de restricciones de zonificación, requerimientos de luz y aire, proporciones entre espacios ocupados y libres, el suministro de parques y campos de deporte, requerimientos mínimos de seguridad y así sucesivamente. El resultado es ciertamente mejor de lo que sería en ausencia de la planeación urbana, como la conocemos hoy, pero el resultado final en lo que incumbe al diseño urbano no es diferente significativamente. El diseño de las ciudades modernas con sus interminables suburbios de baja densidad está dictado básicamente por las fuerzas del mercado, incluyendo en dichas fuerzas la desigualdad de ingresos, la escasez del espacio más deseable, su alto valor y el automóvil particular.

A pesar del hecho de que el patrón que se ha desarrollado es supremamente costoso, el resultado del desembolso de una fracción considerable del producto nacional en la vivienda y localización del trabajo urbanos - suburbanos, a duras penas puede decirse que es conveniente o siquiera satisfactorio para la mayoría de la gente. Siendo un patrón resultante de una industria automotriz altamente eficiente, gasolina barata, una gran desigualdad en el ingreso y un alza indefinida en los valores de la tierra, que fluye a los propietarios de ella, en las ciudades monocentradas, su costo se vuelve relativamente mucho mayor en los países en desarrollo. La dedicación de una porción tan grande del producto sólo al movimiento, movimiento que en sí mismo no mejora la calidad de vida sino que se hace necesario por la separación del trabajo, hogares, escuelas, y así

/sucesivamente, neutraliza

sucesivamente, neutraliza muchas de las ventajas de la concentración. Ni los economistas ni los planificadores urbanos conceden mucho peso a este factor. Para ambos, la forma en que la gente gasta sus ingresos, es considerada como un asunto personal. Excepto cuando el gasto es perjudicial para el medio ambiente. Sin embargo, el contraste marcado y penoso en la forma de vivir, particularmente la segregación de los ricos y los pobres en vecindades de tipo muy diferente, con diversiones y espacio por persona tan diferentes, por lo menos ha dado origen a comentarios extensos. Sin embargo, el economista está capacitado para considerar esto como únicamente un aspecto del problema general de la desigualdad en la distribución y para subrayar las ventajas contrarrestantes, especialmente económicas, de la vida urbana. El planificador urbano, por lo general, no está en situación de atacar el problema general de la distribución y simplemente trata de mitigar la desigualdad abogando por mejores servicios y vivienda subvencionada, incluyendo la autoconstrucción.

Otra consecuencia de la concentración en su forma actual tiene gran significación para la distribución, pero raramente se advierte su verdadera naturaleza - la significativa transferencia anual del poder de compra de los trabajadores y consumidores en general a los dueños de lotes particularmente favorecidos. Esto les da a estos últimos un derecho al producto nacional, al cual, como meramente dueños de un recurso escaso, no han contribuido en nada. La transferencia no es obvia, porque sucede detrás del velo monetario, se confunde con algunas transferencias del rico al rico y del pobre al pobre, por la incertidumbre de su incidencia sobre los costos y las ganancias de las empresas y por el hecho de que algunos de los pobres eluden los arriendos altos viajando distancias prolongadas diariamente o viviendo en habitaciones atestadas. Sin embargo, los dueños sí obtienen una ganancia considerable y alguien paga por esto. El hecho

/de que

de que pueda ser pagada por los trabajadores y consumidores en general es, en cierta forma, una prueba de las ventajas económicas brindadas por una vasta concentración de personas. Pero el punto que se desea mencionar aquí es que este es otro aspecto de la distribución cuyas verdaderas raíces muy rara vez son discutidas por los economistas o los planificadores urbanos.

3. Política regional

Otro aspecto de la urbanización al cual los economistas han prestado escasa atención es el que se refiere al tamaño y ubicación de las ciudades. Los planificadores urbanos han deplorado el tamaño creciente porque, consideran ellos que trae consigo una hueste de problemas costosos de suministrar servicios y transporte y ha resultado en un deterioro de la calidad de la vida urbana. Por lo tanto, preferirían que el aumento en la población se llevara a cabo en alguna otra parte o al menos se esparciera. Es en un tercer campo, sin embargo, que debemos buscar una mayor preocupación por el tamaño relativo de las ciudades y su distribución. Esto se conoce como "economía regional" pero, de hecho, los economistas tienen poco que decir sobre el asunto y las personas más interesadas son a menudo geógrafos. Uno vacila en calificarla como una disciplina con un cuerpo de teoría reconocido y más o menos aceptado ya que está tan entremezclada con juicios personales de valor y generalizaciones no demostradas acerca de la relación de la descentralización con el producto nacional o de las relaciones con la la calidad de vida. También, en algunos casos, se acerca a lo que ha llegado a conocerse como la teoría de la dependencia - la teoría que sostiene que justamente así como los países ricos lo son porque explotan a los países pobres, así mismo las regiones y ciudades en mejores circunstancias lo están porque explotan a las regiones y ciudades en condiciones inferiores. Finalmente, se relaciona con el ataque directo a la desigualdad que sostiene

/que, justamente,

que, justamente, así como este ataque exige transferencias de los individuos que están en mejores circunstancias a los que están en condiciones inferiores, asímismo debe exigir transferencias de las regiones en mejores circunstancias a aquellas en inferioridad de condiciones - en este caso identificando las regiones con sus habitantes.

Por regla general, los economistas se dan por satisfechos con dejar la distribución de la población a las fuerzas económicas naturales. En el desarrollo de los Estados Unidos han ocurrido movimientos enormes desde el Litoral Atlántico hacia el Medio Oeste, el Extremo Oeste, desde Nueva Inglaterra hacia el sur, desde el Centro hacia las dos Costas, y más recientemente, un movimiento extenso hacia Florida y Texas. Prácticamente durante toda su historia, ha ocurrido un crecimiento urbano relativo y, en este siglo, una declinación marcada de la población rural, aún en términos absolutos. También en este siglo, y especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, los suburbios han crecido relativamente a las áreas centrales de las ciudades, con la metrópolis convirtiéndose en megalópolis. Todo esto ha ocurrido de una forma no planeada pero el último movimiento en particular, ha sido facilitado por políticas de distintas entidades públicas.

Un economista diría probablemente que si, en cualquier época en los últimos doscientos años, se hubiera hecho un intento de congelar la distribución de la población ya fuera regionalmente o en términos de las ciudades más grandes vs. las regiones rurales, esto no sólo hubiera sido intento fallido, sino un error muy costoso, el cual estaría condenado a un eventual fracaso. Desde el punto de vista del crecimiento en el Producto Nacional Bruto, seguramente el economista tendría la razón. Desde el punto de vista de lo que el Producto Nacional Bruto representa en términos de

/bienes y

bienes y servicios y en la calidad de la vida, estaría en bases menos seguras. El patrón de crecimiento de las ciudades individuales siempre hacia afuera y ascendente, podría, se argumentará más adelante, haber sido reemplazado por un patrón mejor planificado sin pérdida en el crecimiento, pero con una distribución y un patrón de consumo mejores. Sin embargo, ésta es una cuestión diferente de aquella que a menudo preocupa a los geógrafos o algunos planificadores regionales quienes parecen estar más influenciados por consideraciones de crecimiento "balanceado" o "equilibrado"; por la creencia, con bases aún más oscuras, de que el crecimiento debería llevarse a cabo en ciudades de un tamaño más o menos igual y más o menos en todo el territorio nacional, y por una identificación antropomórfica de las regiones con los individuos en asuntos de distribución. Los planificadores regionales han realizado muy pocos intentos para demostrar que restringiendo la emigración, o congelando el tamaño de las ciudades, o estimulando el crecimiento de las más pequeñas en relación con las más grandes, se tendría un efecto benéfico en el crecimiento, o se llegaría a una mejor distribución, o las mejoras individuales en casos particulares no serían más que neutralizados por una tasa de crecimiento disminuida.

Estas posibilidades serán consideradas nuevamente, más adelante.

La falta de consenso

La discusión hasta este punto habrá servido para enfatizar la confusión que existe en este campo. Hay apoyo extendido para una política regional, la que escasamente recibe mención de los economistas que se ocupan de la política económica nacional, y está, igualmente, aparte de los problemas de diseño urbano y servicios para ciudades individuales. Existe un divorcio total entre las discusiones internacionales acerca del problema de combinar el pleno empleo con una mayor estabilidad de precios y las conclusiones a

/a las

a las que han llegado algunos tratadistas del desarrollo de que el pleno empleo es en gran parte un asunto urbano-rural, o que se origina en la incapacidad inherente de las ciudades de proporcionar empleo suficiente; entre las discusiones de la relativa responsabilidad por la inflación del empuje de los costos y la política monetaria (y detrás de la política monetaria con frecuencia la fiscal) y la convicción difundida en los países en desarrollo de que es en primer lugar una cuestión de producción agrícola inadecuada, la cual es en parte una cuestión de emigración de los sectores jóvenes dinámicos; entre la tendencia general a confiar en las fuerzas del mercado para la distribución de la población y la insistencia de los planificadores regionales de que tal distribución debería planificarse y ponerse en práctica por medio de políticas de subvenciones y prohibiciones.

Este es, por consiguiente, el fundamento del presente ensayo. Representa un intento de agudizar y aclarar los problemas que debe ser el primer paso en la búsqueda para la formación de un acuerdo sobre amplias políticas básicas en los países latinoamericanos. Al aclarar los problemas se desarrollarán líneas de acción que busquen reconciliar la política nacional con la regional y la urbana. Esto último, obviamente, dará lugar a una controversia mayor. Pero la conveniencia de asegurar un consenso más amplio no está en debate. Si los fundamentos teóricos son confusos, las políticas emanadas de ellos deben ser asímismo confusas, y parecería sumamente improbable que políticas dramáticamente contradictorias pudieran producir resultados satisfactorios.

/PARTE II

PARTE II

INTERRELACION ENTRE LA PLANEACION NACIONAL Y LA PLANEACION URBANA

En esta parte la atención se enfoca en la política urbana desde un ángulo bastante novedoso - su papel e impacto posibles en la política nacional económica y social de conjunto. Se espera que esto servirá como una excusa lo cual para algunos puede parecer una digresión, ya que primero que todo debe establecerse la naturaleza del problema en su conjunto en los países en desarrollo.

La discusión se limita a los países latinoamericanos con la excepción de Cuba. Se apoya en el supuesto de que es conveniente un período de crecimiento económico alto y sostenido, acompañado de diferencias cada vez menores en los niveles de consumo, y bajo condiciones de estabilidad de precios; en resumen, el logro de metas convencionales. Tal logro, a su vez, ayudará en la obtención de ciertas condiciones que aparecen como necesarias para la transición a un status más "desarrollado", una conveniente disminución en la tasa de crecimiento de la población con seguridad para todos contra los azares económicos de la vida, niveles de educación relativamente altos y presencia de la mayor parte de los elementos que determinan la transición definitiva a una economía urbana. Estas condiciones de ninguna manera garantizan la Buena Vida. Pero parecen ser condiciones necesarias, si no suficientes, para el logro de un mayor control sobre el medio ambiente, el cual a su vez, es un paso necesario en la difícil vía a un mayor bienestar. En las condiciones actualmente prevalecientes en el subcontinente Indio, por ejemplo, difícilmente puede decirse que es posible un control suficiente sobre el ambiente. En América Latina esto es posible pero en general no ha sido alcanzado.

/Volviendo sobre

Volviendo sobre el objetivo triple más inmediato, una discusión sobre los requerimientos de un crecimiento alto y sostenido parece ser deseable en primer lugar. Este aspecto de la planeación económica en conjunto no es muy diferente de las condiciones del crecimiento en los países no desarrollados y gran parte de la teoría económica es relevante. Naturalmente existen diferencias importantes en el ambiente que deben ser tomados en consideración. Entre otras cosas, porque la tasa de crecimiento en la población, particularmente de la fracción más pobre y menos capacitada, es mucho mayor en los países en desarrollo. Esta actúa como una traba en la elevación del ingreso per cápita, crea un grado indeseable de competencia por los trabajos peor remunerados, desalienta en algunos casos el uso de la tecnología moderna, y coloca una pesada carga administrativa en el gobierno a todos los niveles y en muchos sectores tales como salud, educación, el suministro de servicios y la observancia de las leyes. Por otra parte, los países en desarrollo se encuentran en situación de aprovechar los tremendos avances de la tecnología del presente siglo y parecería que en este respecto podría ser posible mantener una tasa de crecimiento alta.

Condiciones para el crecimiento

En los términos más elementales, la elevación en el valor deflactado o valor "real" de la producción resulta del uso de más recursos (crecimiento en la fuerza de trabajo o más capital importado o producido internamente), o de un uso más eficiente y más intensivo de los recursos de mano de obra y naturales de un país. Dado que, en los términos más elementales, el capital es sólo la encarnación del trabajo en equipo o estructuras, no difiriendo significativamente del "capital humano" del aprendizaje especializado personificado en la gente y el capital importado está inmediata o eventualmente asegurado en el intercambio por exportaciones,

/un alza

un alza en la producción per cápita está acompañada siempre de un uso más eficiente y más intensivo de los recursos humanos de un país. Este uso más eficiente puede estar caracterizado por la producción de más y "mejor" equipo y estructuras, o por un mejor entrenamiento y un grado más alto de especialización o división del trabajo.

En este momento pasamos a puntos de teoría menos obvios y más polémicos. Tanto el crecimiento excepcionalmente rápido de unos pocos países como consideraciones teóricas generales, sugieren que la mayoría de los países están produciendo muy por debajo de su potencial o que la tasa de crecimiento es mucho más baja de lo que podría ser. La explicación de este fenómeno es el principal problema de la teoría económica aplicada al desarrollo.

La cuestión puede abordarse desde el lado de la oferta o desde el lado de la demanda, o desde ambos. Las restricciones pueden ser físicas (recursos, importaciones, capacidades o ahorros inadecuados) o pueden originarse en incentivos o motivaciones inadecuados, o movilidad insuficiente para permitir un traspaso significativo de gente, de empleos bajamente remunerados o empleos con una mayor remuneración.

El problema puede expresarse en términos un poco diferentes. Si asumimos que la mayoría de los países en desarrollo están produciendo por debajo de su potencial, podemos expresarlo como el problema de romper una "trampa de bajo nivel de equilibrio". Es un viejo aforismo de la economía el que el grado de especialización, ya sea del capital o de los recursos humanos, depende del tamaño del mercado. Mientras más grande sea el mercado, mayor será la ventaja de especializarse o de recurrir a una división del trabajo más intensiva. De ahí que el beneficio de utilizar más trabajo en la <u>forma de capital</u> crece con el crecimiento del

/producto bruto,

producto bruto, o expresando la misma consideración en forma diferente, mientras más lentamente crezca el mercado, menores serán los incentivos para especializarse, y mientras más rápidamente crezca, mayores serán los incentivos. Es un caso de círculos viciosos versus círculos benignos, o éxito procreando éxito.

Al acercarnos a la cuestión en términos del tamaño del mercado, estamos evidentemente recalcando el factor demanda. Pero, es importante anotar, la demanda en un sentido "real" y no meramente monetario, o la demanda en el sentido de J.B. Say antes que en el de Keynes. La distinción no es obvia inmediatamente ya que, aún en el sentido de Say, las mercancías se intercambian por mercancías a través del dinero, pareciendo así, superficialmente, que en ambos sentidos la demanda es monetaria. Sin embargo, "el tamaño del mercado" que Adam Smith claramente tenía en mente, era el mercado real o el producto nacional de bienes y servicios.

El expresar el problema en esta forma sirve para ilustrar una dificultad particular. El mercado o la demanda real de cualquier producto individual está fuertemente influenciado por el producto total, pero la producción total es la suma de las producciones individuales. En forma similar, la tasa de crecimiento de la demanda de cualquier producto o sector depende de la tasa total de crecimiento y de las diferentes elasticidades de la demanda de los diversos productos y la tasa total de crecimiento es la suma ponderada de las tasas individuales. El peligro de un equilibrio es una tasa de crecimiento indebidamente baja se vuelve aparente. Por lo tanto, el problema puede expresarse como un problema de asegurar una tasa alta de crecimiento en uno o más sectores en donde la demanda esté sujeta a estímulos exógenos, los cuales, a su vez, elevarán la tasa total.

/Por largo

Por largo tiempo esto ha sido reconocido como una posibilidad en el comercio exterior - en donde el auge inducido por las exportaciones ha sido bastante común. Este es un campo particularmente tentador para un país en desarrollo, ya que la contribución del país al mercado mundial puede ser tan pequeña que un aumento significativo en sus exportaciones no afecta necesariamente los precios mundiales ni la demanda. Sin embargo, la competencia es dura, ya que un país exportador, a menos que posea casi un monopolio en un producto, por el cual exista una demanda inelástica, o pueda unirse a un cartel o pacto, está expuesto a las represalias de otros países. De aquí que sea deseable, si es posible, identificar y estimular otros sectores internos para cuyos productos exista una gran demanda potencial o insatisfecha y los cuales así mismo gocen una alta elasticidad - ingreso de la demanda, es decir, donde a medida que aumenten los ingresos, una fracción considerable o una fracción creciente de los mismos continúe gastándose en sus productos. La vivienda y la infraestructura acompañante, accesorios para la vivienda y enseres, y edificios no residenciales acompañantes, pueden constituir tal sector líder.

Antes de seguir más adelante con las implicaciones de este planteamiento, puede ser provechoso enfocar el problema de alcanzar una tasa alta y sostenida de crecimiento desde otro ángulo - el del incentivo para invertir. Ha sido un postulado de la economía aceptado por largo tiempo, que el capital "produce" una "ganancia", es decir, agrega el producto. Es fácil concluir, por lo tanto, que el crecimiento del producto depende en gran parte del crecimiento del capital - la esencia del modelo de Harrod Domar y modelos sucesivos. Aún cuando el capital puede ser únicamente trabajo acumulado, este trabajo y otros recursos deben ser movilizados. Si algunas personas no gastan todo

/su ingreso

su ingreso disponible, es decir "ahorran", pueden suministrar los medios de movilizar las fuerzas productivas para hacer bienes de capital. Una extensión del crédito bancario puede, en ocasiones, servir para el mismo fin. De aquí que una parte considerable de la literatura acerca del crecimiento, particularmente desde Nurkse, haya sido orientada hacia la necesidad de incrementar el ahorro y la formación de capital. Todos los países en desarrollo han fundado muchas corporaciones financieras de desarrollo para movilizar los ahorros, o el crédito, o los préstamos externos y canalizar estos hacia la formación de capital. Algunos han llegado casi hasta convertir sus bancos centrales en instituciones de desarrollo para canalizar préstamos hacia formas específicas de formación de capital.

Si bien pocos economistas de los países desarrollados aprobarían el control del crédito selectivo a través del banco central, indirectamente prestan su apoyo a la teoría subyacente de que existe una demanda inagotable de capital (derivada finalmente de las múltiples necesidades insatisfechas de los consumidores) y de que la función de la rata de interés es racionar los ahorros y el crédito a los mejores postores, quienes, se presume, son aquellos que pueden colocar el capital en usos más ventajosos y, por tanto, más eficientes. En consecuencia, conforme con Nurkse, en su "Formación de capital en los países subdesarrollados, (1953)", la restricción al crecimiento parecen ser los ahorros con los cuales movilizar las fuerzas de producción para producir capital.

Este enfoque difiere en forma significativa del enfoque previamente esbozado, a pesar del hecho de que una de las formas de suministrar la activación inicial y continuada de un sector líder es teniendo cuidado de que ahorros adecuados a ratas razonables estén disponibles para su financiación. La diferencia se ubica en el hecho de que la predisposición

/es hacia

es hacia los bienes de capital de los productores, y se asume que la demanda es no sólo ilimitada, sino también capaz de ser activada por ratas de interés más bajas, si es necesario, y que lo que un prestatario está dispuesto a pagar, es también una medida de la eficiencia social o de la productividad del uso de los fondos que se propone. Estos supuestos no soportarán un examen minucioso.

En primer lugar, parece ser que es precisamente en el campo de los bienes durables de capital e inventarios que la demanda es más dependiente de factores diferentes a la rata de interés. La demanda de bienes de capital se deriva ya sea de la posibilidad de reducir los costos o de satisfacer un incremento en la demanda real. Usualmente se puede confiar en nuevo equipo para reducir los costos unitarios si éste incorpora mejoras técnicas. Sin embargo, la motivación principal para su adquisición puede hallarse en el deseo de incrementar la capacidad para "mantener la posición de uno en el mercado". La reducción de costos tiene realmente que ser muy grande para motivar la compra por esta sola razón, ya que implica una disposición a gravar contra las ganancias el valor no depreciado del equipo existente que debe ser reemplazado.

En resumen, en muchos campos la demanda de bienes de capital no es ni limitada ni puede ser estimulada por un descenso de unos pocos puntos en las ratas de interés a corto plazo. Es endógena o dependiente del mercado, el cual, a su vez, está fuertemente influenciado por la tasa total de crecimiento.

Parece que la falla de la mayoría de los pronósticos económicos en predecir el descenso brusco en la actividad económica durante 1974 en los Estados Unidos, a pesar de la abundancia de datos exactos, detallados modelos econométricos, y econometristas altamente preparados, puede deberse en parte a ideas erróneas acerca de las motivaciones de la

/inversion. Ya

inversión. Ya en agosto de 1974, se estaba teniendo confianza en un cúmulo tremendo de pedidos necesario para expandir la capacidad productiva de la industria del acero y muchas otras, y se prestó poca atención al descenso en la construcción de viviendas. Sin embargo, cuando las ventas de automóviles también descendieron y el mercado en su conjunto perdió el apoyo de dos grandes campos dependientes del consumidor final, el "cúmulo de pedidos" desapareció casi de la noche a la mañana y en su lugar se hicieron esfuerzos para reducir los inventarios y la deuda del consumidor. El desempleo se remontó a más de ocho millones.

Otro elemento es el hecho de que, con respecto a los fondos necesarios para su expansión, los negocios habitualmente se apoyan en sus flujos internos de efectivo, resultantes de sus cuentas de depreciación y ganancias retenidas. Este total está estrechamente relacionado con el desarrollo total de la actividad económica. Cuando ésta declina, los fondos habituales para inversión de planta declinan y se presenta una urgencia mayor de economizar para reducir la deuda a corto plazo o para saldar vencimientos. Es precisamente en el momento en que los economistas confían en la demanda de los negocios por bienes de capital, cuando los negocios se comienzan a preocupar más por la conveniencia de mejorar su posición de liquidez y de evitar estar sobrediferidos.

En tercer lugar la tasa de interés difícilmente es un indicador confiable de la eficiencia total del uso del capital. Los mejores postores del capital han sido generalmente aquellos quienes pasan las ratas altas de interés a los precios de las mercancías en créditos a plazos, o prestatarios necesitados quienes pagarán casi que cualquier precio para saldar vencimientos de préstamos o, como en algunas ocasiones en el pasado, prestarios que se proponían obtener ganancias de capital en el alza del valor de las acciones o de la tierra. Los prestatarios oficiales son,

/por lo

por lo general, insensibles a las ratas de interés. Una rata a corto plazo, influenciada por estos factores, no suministra un medio de libre competencia por fondos entre, por ejemplo, el mercado para la vivienda y, digamos, para carros y acciones. La inflación puede cambiar y en verdad cambia la posición relativa de competencia de prestatarios y prestamistas diversos. Por razones de índole convencional e institucional, las ratas de interés pueden no descender casi hasta cero si no se utilizan todos los fondos. Lo que es más probable que suceda es que a medida que desciendde el ingreso, descienden los ahorros y un "bajo nivel de equilibrio" puede ser establecido en este campo.

La relación de los ahorros con el producto no es una relación sencilla. En realidad es extraordinariamente compleja. El ahorro, en sentido económico estricto, es simplemente un acto de abstenerse de gastar un ingreso disponible para el consumo (o, en el caso de los negocios, los ingresos brutos sobre los gastos corrientes o de capital). De aquí que el ahorro, en si mismo, no aumenta la formación de capital sino que únicamente hace posible tal aumento. Si los ahorros no se gastan, declina el ingreso.

La identidad del ahorro y de la inversión generalmente se preserva mediante el ajuste en el stock de inventarios. De igual manera, se conserva la identidad por medio de una baja en la inversión y en los ahorros voluntarios. Bajo estas circunstancias, los esfuerzos para aumentar los ahorros pueden muy posiblemente tener el efecto inintencionado de reducir la producción. Lo que muy bien puede ser necesario es un aumento en el consumo y una baja inicial en los ahorros con el fin de estimular tanto la inversión como el ahorro a un nivel más elevado.

/El concepto

El concepto de que el ahorro y la inversión son siempre iguales en el análisis Keynesiano y por definición, es útil en algunos sentidos pero puede ser engañoso en otros. No dice nada acerca de la secuencia causal allí presente, o a qué nivel ocurre la igualdad. Hay necesidad de completarlo con el concepto del ahorro e inversión voluntarios o involuntarios y con la necesidad de una acción positiva con el fin de asegurar que el equilibrio se lleva a cabo a niveles altos y ascendentes. Estos puntos son de vital importancia. El mercado de capital no es solamente un gran estanque alimentado por los ahorros y drenado por la inversión. Puede más bien visualizarse como una serie completa de depósitos de agua conectados en forma imperfecta, con escapes y rebozamientos que ocurren simultáneamente. El resultado neto es altamente problemático y extremadamente peligroso confiar en la rata de interés como un regulador de todos estos flujos para asegurar un nivel alto y ascendente de ahorro y de formación de capital que sea exactamente suficiente para suministrar tanto el volumen de ahorro, formación de capital como la demanda de éstos, para asegurar la tasa de crecimiento en el producto de la cual es capaz la sociedad.

Así, aún en el campo de la planeación nacional, se llega a la conclusión de que se hace necesaria una dirección general para asegurar que se logre una tasa de crecimiento alta y sostenida en ciertos campos, la cual permita que los ahorros sean absorbidos en la formación de capital deseada y estimule su crecimiento adicional para este fin. Las formas y medios de hacer estos serán discutidos más adelante.

/Crecimiento, empleo

Crecimiento, empleo y movilidad

El empleo y la movilidad son aspectos básicos del crecimiento y la planeación nacional, y tienen estrecha relación con la planeación urbana y regional. Así, por ejemplo, la interrelación entre la productividad y la elasticidad de demanda en diferentes sectores económicos o espaciales da lugar a diferentes tasas de crecimiento en el producto y en el empleo. Unos pocos ejemplos pueden ser útiles para ilustrar esta relación altamente importante. Un crecimiento en la eficiencia o en la producción física por hombre en, digamos, la producción de bienes agrícolas llevará originalmente a un aumento en la producción física a medida que los individuos tratan de aprovechar la reducción en el costo unitario. Pero tanto la elasticidad precio como la elasticidad ingreso de la demanda por bienes agrícolas son bajas, es decir, un pequeño aumento en el ingreso o rebaja de los precios no induce a la gente a aumentar su compra de bienes agrícolas sino más bien a gastar en otras cosas lo que se "ahorre" por la rebaja de precios. El aumento en la eficiencia, paradójicamente, puede no beneficiar a los agricultores sino más bien a los consumidores urbanos y a los productores de otros productos en su mayoría producidos en las ciudades.

La interrelación entre la productividad y la elasticidad de la demanda debe ser muy bien entendida con el fin de comprender por qué, en los Estados Unidos y otros países económicamente avanzados, los avances verdaderamente prodigiosos en la agricultura, no han llevado a un incremento amplio en la producción y en consumo per cápita de bienes agrícolas per se, sino por el contrario, a una reducción pasmosa en el número de personas que trabajan en la agricultura. En los Estados Unidos,[1/] cerca del 4 por ciento

---

1/ Todas las estadísticas que siguen sobre agricultura en los Estados Unidos han sido obtenidas del Informe Económico del Presidente para 1974.

/de la

de la fuerza de trabajo es hoy en día suficiente para producir todos los alimentos y fibras para consumo doméstico y para exportación y probablemente sólo el 2 por ciento produce el 80 por ciento o más de la cosecha. No solo ha declinado el porcentaje de la fuerza de trabajo agrícola en todos los países económicamente avanzados, sino también la cifra absoluta de ésta. Es así como el índice de producción agrícola por hora/hombre se quintuplicó elevándose de 20 en 1939 a 126 en 1972. Sin embargo, el índice de producción se elevó únicamente de 58 a 110, o menos del doble. El índice de precios recibidos por los agricultores en relación con los precios pagados por los agricultores, permaneció más o menos el mismo (77 y 74, base 1910 - 14 = 100). Como consecuencia de esto a pesar de (en realidad debido a) el crecimiento estupendo en la productividad, el crecimiento del tamaño del predio promedio y el uso de mucha maquinaria y productos químicos, la población agrícola declinó de 30 millones a 9.6 millones. El total de horas/hombre en la agricultura declinó (en billones) de 20.7 a 5.9, mientras que el índice de la energía mecánica utilizada ascendió de 39 a 95; el de los productos químicos de 12 a 125. El ingreso neto por predio, a pesar de la gran reducción en predios individuales, el tamaño creciente de los predios y la gran inversión que acarreaba el cambio, se elevó en dólares constantes de $1.851 en 1939 a $5.169 en 1972. (El ingreso promedio de la familia en los Estados Unidos en 1972 fue de $11.813). Un supuesto al ascenso relativamente pequeño en la producción agrícola y al ingreso neto continuo relativamente bajo de muchos agricultores puede encontrarse en la baja elasticidad ingreso de la demanda. A pesar del ascenso sumamente grande en el producto nacional y en el ingreso disponible, los gastos en bienes agrícolas, como un porcentaje del Producto Nacional Bruto, declinaron del 8.7 por ciento en 1939 al 5.2 por ciento en 1972. No solamente descendió

/el porcentaje

el porcentaje del ingreso gastado en bienes agrícolas (el cual incluye un aumento en las exportaciones) sino que los gastos se elevaron de tal modo que el valor agregado por los agricultores, que aproximadamente corresponde al ingreso neto del sector agrícola, declinó del 4.7 por ciento del Producto Nacional Bruto al porcentaje asombrosamente bajo de 2 por ciento.

Teniendo en cuenta que durante el período 1940-1971, la cantidad de tierra en cultivo permaneció casi constante, en tanto que el número de predios declinó en más de la mitad, el tamaño promedio de los predios debe haberse doblado.

Aquí tenemos no solamente la explicación de la continua emigración rural-urbana en los Estados Unidos (y otros países económicamente avanzados) sino también un indicio formidable de lo que podría haber sucedido al ingreso agrícola, y especialmente a los sectores menos técnicos, si la emigración no hubiera ocurrido. El grueso de los agricultores en los Estados Unidos habría sido reducido a una pobreza lamentable. Los esfuerzos de los millones que se hubieran quedado para competir en la agricultura habrían impelido hacia abajo los precios relativos de los bienes agrícolas y habrían desanimado la adopción amplia de avances que requieren gran inversión. Sin embargo, los agricultores más grandes y mejor situados habrían continuado sus esfuerzos para reducir los costos por unidad aumentando la producción por hora/hombre.

Algunos tratadistas acuden a las exportaciones como un escape de las fuerzas económicas arriba descritas. Vale, por lo tanto, la pena anotar que las exportaciones de bienes agrícolas en 1958 representaron el 17 por ciento de la producción agrícola bruta en 1972, el 22 por ciento.[1/]

1/ El valor de las exportaciones agrícolas incluye alguna elaboración y valor aumentado fuera de la agricultura.

/Aún la

Aún la bonanza de 1973-1974, cuando las exportaciones agrícolas crecieron hasta el 32 por ciento de la producción agrícola bruta, no detuvo la declinación de la población rural, ni siquiera en términos absolutos. Hasta Canadá, un país con exportaciones agrícolas relativamente grandes, ha visto declinar su población agrícola al 6 por ciento de la fuerza de trabajo.

Se dedicó algún tiempo al ejemplo de los Estados Unidos ya que es útil para ilustrar diversos elementos de aplicabilidad general en el proceso de crecimiento. En primer lugar, hace resaltar en forma sorprendente el resultado de la acción recíproca de las fuerzas económicas, como las de la eficacia creciente en la producción de un sector y la demanda relativamente inelástica de sus productos. A través del poco comprendido mecanismo del sistema de precios, el beneficio de los avances económicos en la productividad agrícola en términos físicos redundaba en su mayor parte a los consumidores urbanos, no en una declinación de los precios agrícolas en relación con otros precios, (aunque esto también ocurrió en varias oportunidades) sino más bien en los aumentos en la producción de otros artículos, aumentos que se hicieron posibles debido a la liberación de trabajadores de la agricultura. Estos trabajadores también se beneficiaron de los avances en la productividad agrícola a través del ingreso superior que recibían en ocupaciones diferentes a la agricultura. Finalmente, los agricultores que se quedaron se beneficiaron de ello, ya que un número suficiente de otros productores abandonó la agricultura, de modo que los gastos lentamente ascendentes en bienes agrícolas fueron distribuidos entre menos gente. Esfuerzos bien intencionados pero mal informados para restringir la emigración rural-urbana pretenderían frenar las fuerzas económicas "naturales". Si tuvieran éxito, todos los beneficios de amplias mejoras en la eficiencia agrícola irían a los habitantes urbanos en forma de precios agrícolas más bajos y el extenso

/sector agrícola

sector agrícola se empobrecería debido al crecimiento en la productividad física por hombre. Por añadidura, la comunidad habría perdido la producción en otros campos que hubiera podido ser posible por el reempleo de trabajadores agrícolas en tales campos.

Un ejemplo casi clásico de tal acción bien intencionada fue la distribución de tierra a los campesinos Mexicanos con la prohibición de vender la tierra. Este sistema de reforma agraria - el de los ejidos - fue hecho no solamente para granjas de tamaño antieconómico sino que al impedir la emigración atascó a un gran número de trabajadores en el campo, condenados a un nivel de vida muy bajo, lo cual a su vez fue agravado por la alta tasa de natalidad que casi siempre implicaba una pobreza extrema.[1/]

El tratar de corregir el error de mantener demasiada gente en la agricultura por medio del establecimiento de precios de sustentación, en vez de facilitar la emigración y la movilidad, transfiere ingreso de los habitantes urbanos a los rurales pero no aumenta el valor total de la producción.[2/]

Los comentarios precedentes son útiles para enfatizar la importancia de la movilidad en general. Gran parte del crecimiento en la producción per cápita en los países desarrollados (y ahora en muchos países en desarrollo) se origina en el traslado de los trabajadores a ocupaciones con salarios altos. El por qué este vuelco puede ocurrir sin hacer descender el valor de la producción y de los

1/ "Se dice que en 1960 habría 900.000 pequeñas explotaciones agrícolas con un tamaño promedio de 1.4 hectáreas". Alan Gilber, Latin American Development. Penguin Books, London, 1974. p. 153.

2/ Contrarrestando el mayor valor del producto agrícola, está la pérdida del producto no-agrícola que habría resultado de una mayor movilidad.

/ingresos en

ingresos en las ocupaciones con salarios superiores, se debe, una vez más, más, a la alta elasticidad ingreso de la demanda de los productos de aquellos sectores de salarios más altos, lo que significa que a medida que asciende el ingreso nacional, la cantidad gastada en esos productos - la demanda efectiva - continúa ascendiendo. El proceso de movilidad es el mecanismo proporcionado por el sistema de precios libres competitivos para asegurar una distribución más igual de esa fracción del ingreso nacional que corresponde al trabajo. Los ingresos de todos los grupos por encima del promedio son explicables por las imperfecciones en el mecanismo de movilidad, los cuales impiden el traslado de trabajadores a esas ocupaciones.

Una ilustración de la imperfección del mecanismo de movilidad la podemos analizar con algunos ejemplos pertinentes. En 1939, en los Estados Unidos los ingresos semanales promedio en la manufactura de bienes durables y no durables, comercio al detalle, comercio al por mayor, minería de carbón, ferrocarriles y comunicación telefónica, variaron de $21.01 (en comercio al detalle) a $32.14 en teléfonos. Para 1966, la diferencia había llegado a ser algo mayor, con los salarios en comercio al detalle todavía los más bajos, en $68.57, pero con la minería del carbón habían ascendido hasta el grupo promedio con salarios más altos, con $147.45.[1/] Igualmente, la brecha ha ido creciendo entre la manufactura y el comercio al detalle. Teniendo en cuenta que este tipo de comercio requería menos capacitación y estaba desorganizado, existía una mayor competencia por los puestos, o expresándolo en otra forma, aparentemente existían impedimentos crecientes a la efectividad del mecanismo de movilidad para lograr una mayor igualdad en los ingresos semanales. A pesar de estos impedimentos, cambios masivos y profundos en la distribución de los trabajadores estaban ocurriendo.

1/ Estas cifras fueron tomadas del Informe Económico del Presidente para 1966, publicado en febrero de 1967.

/Se asume

Se asume casi universalmente que la educación aumenta la productividad y determina por lo tanto un ingreso más alto. Pero, hablando en sentido estricto, la educación únicamente promueve la efectividad de la movilidad y capacita a algunos para ingresar a ocupaciones con mejores salarios. Sin embargo, si se llevara la educación lo suficientemente adelante, haría descender los ingresos en esas ocupaciones hasta el nivel promedio.

En resumen, el mecanismo de movilidad - todas las fuerzas que permiten que la gente compita para obtener trabajos mejor pagados - no solamente aumenta la tasa de crecimiento al trasladar factores a sectores por cuyos productos está creciendo la demanda, sino que también es un medio de promover una mayor igualdad del ingreso por el trabajo.

La importancia de esto puede ser entendida en la consideración de que en 1973, en los Estados Unidos, la compensación de los empleados llegó al 73.7 por ciento del ingreso nacional total más una fracción de otro 9 por ciento, la cual fue en parte por trabajo y en parte por propiedad (ingreso de predios y firmas no asociadas), con el 17 por ciento por propiedad claramente. Por varias razones, por lo consiguiente, la movilidad merece el apoyo más firme del Estado, y todos los esfuerzos de los grupos para limitar o restringir la movilidad, deberían ser mirados con recelo como si fueran esfuerzos para establecer condiciones de semi-monopolio para limitar la producción y mantener precios relativos más altos. Naturalmente esta observación también se aplica a las políticas del mismo Estado que tienden a restringir la movilidad.

Factores poderosos que contribuyen al crecimiento económico y a una mayor igualdad en los salarios por trabajo, fueron el descenso en la tasa de natalidad en los países desarrollados por un período de tiempo largo, el crecimiento en la productividad agrícola y el crecimiento relativo en

/los sectores

los sectores no agrícolas. Estos factores casi han agotado su efecto. En el futuro, debe ponerse más confianza en los avances tecnológicos en otros campos y en promover la movilidad en éstos. En verdad, tiene sentido económico acelerar el proceso de movilidad en vez de permitir que la pobreza extrema sea la fuerza activadora y hacer que la población rural sufra una lenta agonía y disminuya su nivel de vida a niveles de subsistencia. En breve, se puede afirmar que la migración continúa pero como respuesta a la pobreza y no como medio para prevenirla y acelerar el crecimiento, existiendo aparentemente un contrasentido teórico.

Tasas desiguales de crecimiento

La prolongada discusión acerca de los cambios en la agricultura durante los últimos 25 años en algunos países desarrollados servirá también para señalar el hecho de que el proceso de crecimiento está caracterizado necesariamente por tasas desiguales de éste, dependiendo de la interacción de los adelantos técnicos, los cuales conducen a una reducción en los costos o precios; de una apreciable reacción de la demanda, a un descenso en los precios y de una alta elasticidad ingreso de la demanda, como en el caso de la industria automotriz en Norteamérica, que proporcionó a éste una tasa de crecimiento muy elevada durante varios años. Los avances técnicos recientes en la manufactura de los relojes digitales se espera que tengan por resultado el mismo fenómeno. Los ejemplos podrían multiplicarse indefinidamente. Teniendo en cuenta que los automóviles brindaron una fuerte competencia a otras formas de movilización, y que el transporte aéreo llegó a estar sobreequipado por un tiempo, el crecimiento en el equipo de transporte desde 1966 hasta 1974 en los Estados Unidos, no mostró crecimiento alguno. Sin embargo, durante el mismo período de ocho años, el valor de la producción de maquinaria aumentó en un 30 por ciento.

/Según se

Según se expresó anteriormente, el índice de la producción agrícola en los Estados Unidos, a pesar de las exportaciones altas y ascendentes, aumentó sólo de 58 a 109 desde 1939 hasta 1974, o sea 1.8 por ciento por año, mientras que los servicios aumentaron en dólares constantes de $77 billones a $310 billones, o sea 4.1 por ciento por año. En Colombia, en el período de 1950-1972 y de acuerdo a las Cuentas Nacionales, la producción agrícola (incluyendo café pero no ganado) aumentó en 3.2 por ciento al año. Difícilmente se encuentra durante este largo período un año en que no haya habido campañas oficiales para elevar la producción agrícola. Por otra parte, la producción de energía eléctrica se elevó un 9.4 por ciento por año, de 1950 a 1972.

Cambios relativos en el número de trabajadores, resultan, según se expresó anteriormente, tanto por cambios en la demanda como en la producción por hombre. Es así que, mientras el índice del producto de bienes manufacturados durables se elevó de 47 en 1943 a 122 en 1973, el número de empleados en este campo permaneció virtualmente constante, siendo un poco más en 1973-1974 que en 1943. El número de asalariados en los servicios, por otra parte, se elevó de 3.5 millones en 1939 a 13.5 millones en 1974, reflejando al mismo tiempo una demanda creciente y una falta de grandes adelantos técnicos.

El uso general de equipo de oficina en el trabajo, obviamente retardó el crecimiento del empleo en este sector, el cual de otro modo, hubiera sido aún mayor. Lo mismo fue cierto para el comercio al mayor o al detalle, el cual presenció un aumento espectacular en el empleo de 6.4 millones en 1934 a 17.4 millones en 1974.

/Así, las

Así, las fuerzas subyacentes y que explican la distribución de la fuerza de trabajo (y sus familias) bajo las tasas de crecimiento variables en la producción y empleo, son más que todo económicas, modificadas en parte por la expansión de las operaciones del gobierno. En otras palabras, los datos empíricos confirman las expectativas teóricas. Tasas iguales de crecimiento en todos los sectores y tasas iguales de crecimiento en el producto y el empleo requerirían condiciones virtualmente impensables de elasticidades de demanda y producción por hora/hombre. Mientras más rápida sea la tasa total de crecimiento, mayor razón habrá entonces de esperar mayores desigualdades en las tasas de crecimiento sectoriales.[1/]

La distribución de la fuerza de trabajo

La discusión hasta este punto ha tocado varios elementos del proceso de crecimiento - ahorros, formación de capital, incentivos, productividad, elasticidades de la demanda y movilidad. La acción recíproca de las fuerzas sugería la necesidad de dar mayor énfasis al factor de la demanda en términos reales, y a medidas para estimular la movilidad y aminorar los impedimentos a ésta. La interrelación, como se ilustra en la historia económica reciente de los Estados Unidos, suministra la explicación de la distribución del empleo y las tasas desiguales de crecimiento. El suministrar esta explicación, sirve al mismo tiempo para ilustrar las fuerzas económicas que determinan la distribución de la fuerza de trabajo y por lo tanto, la distribución de la población espacialmente. La combinación del crecimiento de la productividad en la agricultura, la baja elasticidad ingreso de la demanda de los productos agrícolas y el gasto creciente del ingreso en bienes no agrícolas y servicios, los cuales pueden ser producidos y

1/ En el país con la más alta tasa sostenida de crecimiento - Singapur, con 14 por ciento para el período 1966-1972 - las tasas de crecimiento del valor agregado en los sectores líderes, en las exportaciones de manufacturas y en la construcción, fluctuaron entre el 25 por ciento y el 40 por ciento por año.

/distribuidos a

distribuidos a costos más bajos en las ciudades, explican la migración y el crecimiento relativamente más rápido de las ciudades. A este respecto trataremos de analizar la distribución de la población entre las ciudades.

En general, según se observa en la sección inicial, los economistas no conceden mucha importancia a este tópico, o por mejor decir, es un fenómeno que generalmente se deja a las fuerzas del mercado y no se considera que requiera o justifique mucha intervención por parte del Estado. Donde existe esa intervención, ésta es motivada por razones de ayudar las áreas deprimidas o por consideraciones políticamente inspiradas y casi nunca como un medio de acelerar el crecimiento en conjunto. Aún en los países donde se presta considerable atención a la distribución de la población, como en el Reino Unido, Canadá, Brasil y Francia, la discusión casi siempre se dirige en términos de remediar desigualdades en la distribución del ingreso por regiones, o entre las ciudades grandes, las intermedias y pueblos más pequeños y no de aumentar el crecimiento total.

La discusión de la ubicación de actividades y, por lo tanto, de la distribución de la población entre las ciudades, puede descomponerse, para fines del análisis, entre aquellas actividades que son locales por naturaleza y satisfacen las necesidades de los residentes existentes en dichas ciudades y aquellas que abastecen un mercado nacional (o internacional), así como un mercado local. En algunos casos, como en Argentina, Chile y México, la ciudad principal puede haber crecido tanto en el pasado, que aún aquellas industrias o actividades que producen para un mercado nacional pueden encontrarse con que una fracción significativa de su mercado se encuentra en el área metropolitana de la ciudad principal. Las economías tanto de producción como de mercadeo que se encuentran en tal área pueden ejercer una fuerza poderosa para el crecimiento de compañías existentes y la ubicación de nuevas empresas.

/Estas economías

Estas economías son bien conocidas y no necesitan más que ser mencionadas. Tienen que ver con las ventajas de la especialización tanto en la capacidad de asegurar prontamente y, según sea necesario, habilidades altamente especializadas y suministros, incluyendo repuestos, bienes intermedios y reparaciones especializadas. Los servicios públicos de las grandes ciudades, especialmente en los países en desarrollo, son en general más eficientes.

Los costos de distribución, especialmente cuando se trata de grandes volúmenes, pueden ser mucho más bajos, particularmente si el sistema de transportes del país deja algo que desear. Donde el valor es alto en relación al volumen, y las facilidades de transporte son buenas, podría ser una consideración menor y ayudar a explicar la difusión de muchas actividades manufactureras en países más desarrollados.

Otros factores, tales como el acceso a las oficinas del gobierno, a una multitud de actividades especializadas y relacionadas, a las facilidades de educación y de diversión, pueden ser particularmente importantes en los países en desarrollo, aunque las diferencias entre ciudades, en los países más avanzados económicamente, han sido menos significativas. Aún tales consideraciones no económicas tienen un sentido económico al reducir los costos de los viajes frecuentes a la capital gubernamental, financiera, o cultural sobresaliente del país y disminuir la movilización de las personas.

El aislamiento de Brasilea, o su distancia desde las ciudades más grandes, incuestionablemente milita en contra de su crecimiento para actividades diferentes de las gubernamentales y aumenta los costos de los negocios. Ottawa, por otra parte, está relativamente cerca a las ciudades grandes de Toronto y Montreal y está atrayendo un número de industrias especializadas donde el contacto estrecho con el gobierno es especialmente importante.

/Los costos

Los costos de transporte son particularmente importantes en el costo de productos tan voluminosos como los materiales para la construcción, cuya producción usualmente está ampliamente difundida, y en la elaboración de ciertos productos alimenticios (como el pan) o bebidas suaves y cervezas.

En los Estados Unidos, con carreteras excelentes y, por largo tiempo gasolina y transporte baratos, muchas industrias se encontraron con que era económico ubicarse lejos del centro de las ciudades más grandes, aunque a menudo en la periferia. El crecimiento de las megalópolis en el Litoral Oriental se debe en parte únicamente a la extensión de los suburbios residenciales. Muchas compañías encontraron que las ventajas de tierra más barata y condiciones de vida más espaciosas y, no obstante, un acceso rápido a los mercados grandes y las especialización de las ciudades grandes, volvía ventajoso el ubicarse en muchas secciones diferentes de esta Megalópolis. Esto es también aplicable en el área Sureste de Inglaterra la cual tiene a Londres como su centro.

Finalmente, existen muchos casos en donde la ubicación de una planta parece haber sido en parte accidental o un capricho del fundador basado en poco estudio pero donde otras ventajas competitivas han permitido a la compañía crecer y prosperar.

La descripción general que emerge es la de que la ubicación de industrias o actividades "nacionales" está fuertemente influenciada por las economías de escala que se encuentran en grandes concentraciones de gente, especialmente en los países en desarrollo. Sin embargo, a medida que mejoran las comunicaciones y el transporte y las deseconomías de los centros más grandes crecen relativamente a las economías, hay un incentivo para una difusión mayor, en la periferia o centros más pequeños

/en las

en las cercanías, como está sucediendo en el caso de Nueva York, Londres y Paris 1/.

En la ausencia de la intervención del Estado, las compañías y los individuos estudiarán las ventajas y desventajas de la ubicación o reubicación, generalmente, desde el punto de vista de los costos de la compañía, pero ocasionalmente con referencia a las ventajas y desventajas para los empleados. Si la ubicación es importante, y se comete un error, éste se demostrará en el estado de pérdidas y ganancias. Una ubicación "buena", desde el punto de vista competitivo, permitirá a la compañía crecer a costa de los rivales, si la ubicación es un elemento significativo en los costos. Una compañía o industria puede ser atraída a una zona deprimida por los salarios más bajos que allí se pagan (como en el caso de la transferencia de la industria textil de Nueva Inglaterra al Sur), pero generalmente los factores que hicieron la zona deprimida también probarán ser un obstáculo para las industrias nuevas (como en el caso de la desventaja ubicacional de las Provincias Marítimas en Canadá).

De esta manera, a los factores que influencian la ubicación y el crecimiento de las industrias "nacionales", y por tanto, el crecimiento relativo de las ciudades, los economistas que se entienden con el crecimiento total no les asignan gran importancia. Se considera que este es

---

1/ Un factor reciente muy importante en la urbanización de las viviendas unifamiliares y la ubicación del empleo ha sido el deseo de escapar de los altos impuestos con destino a la educación y seguridad social para los más pobres, los cuales se encuentran altamente concentrados en las áreas deterioradas del centro de las grandes ciudades. Neil Gold, The Mismach of Jobs and Low-income People in Metropolitan Areas and Implications for the Central City Poor, Population, Distribution and Policy, Vol. 5, Govt. Printing Office, Washington, 1972 pp. 441.

/un problema

un problema que puede ser dejado en forma segura a las industrias involucradas. Sin embargo, se debe aceptar que este punto de vista concede un peso inadecuado a los costos que deben ser soportados por los empleados individuales, o residentes de las ciudades, bajo la forma de congestión, arriendos y valores de la tierra altos, el recurso consecuente a la hacinación o el viaje de largas distancias, la segregación por las clases de ingreso, la contaminación ambiental, el ruido y otras desventajas que no entran en la cuenta de pérdidas y ganancias de una empresa. Es un sector, en otras palabras, en donde la planeación económica nacional en conjunto puede no conceder el peso suficiente a los costos sociales y económicos soportados por los individuos.

Distribución

Aunque la mayoría de los libros de texto en economía tienen una sección marcada "distribución", no existe en economía una teoría de la distribución como tal. La distribución entre la gente que aporta su trabajo es el resultante de las mismas fuerzas que determinan los precios relativos. La competencia y la movilidad tienden a tener un efecto igualador; el monopolio y las fuerzas que impiden la movilidad tienden a crear y perpetuar la desigualdad. Los beneficios de los adelantos técnicos son compartidos por toda la comunidad si existe un grado alto de competencia y movilidad. Tales beneficios son retenidos por los innovadores si puede establecerse un monopolio suficiente para restringir la producción. Las mismas fuerzas tienden a igualar la tasa de ganancia del capital en sectores diferentes. Pero la tasa de ganancia no es lo mismo que el ingreso relativo de los dueños de la propiedad. Esto depende, no solamente ni principalmente, de la tasa de ganancia, como de la cantidad de capital que se posee. Las fuerzas en la economía que tienden a lograr la igualdad

/de ingresos

de ingresos entre los dueños de la propiedad y entre éstos y la gente que gana su ingreso en el trabajo, son pocas y débiles. Sin la intervención del Estado, no existe virtualmente un límite a la acumulación de capital o a su traspaso a los descendientes.

De ahí la justificación de la intervención del Estado en el campo de la distribución. En su ausencia, tanto la pobreza como la riqueza es probable que se auto-perpetuen; la pobreza, debido a las altas tasas de nacimiento, a la mala educación y mala salud resultantes y a la falta de contactos y oportunidades que impiden la movilidad; la riqueza, debido a los factores opuestos y al carácter no costoso del ahorro de fracciones del ingreso siempre creciente, especialmente aquel no distribuído por las corporaciones.

Existe una tercera forma de distribución a la cual se ha prestado atención considerable pero la cual, en realidad, no es muy significativa - aquella entre el "capital" y la "mano de obra", ya que un individuo puede estar en ambos grupos. No hay una teoría muy satisfactoria que responda por la división precisa. A través de los años en los países más desarrollados, el porcentaje de los salarios ha ascendido en relación a las ganancias, después de impuestos, rentas e intereses. En el siglo 19 en Inglaterra, la división fue aproximadamente 60 - 40. Según se observó anteriormente, la división reciente en los Estados Unidos parece estar entre 74 - 36 y 80 - 20, dependiendo de la clasificación de la fuente de ingreso de los profesionales, negociantes pequeños y agricultores.

Se ha apelado a dos categorías principales de intervención del Estado con el fín de asegurar una mayor igualdad en los ingresos. Una toma la forma de transferencia para suplementar los ingresos de los pobres, o más pudientes para pagar los servicios comunes; la otra asume la forma de controlar el monopolio y el abuso del poder para restringir la producción

/y elevar

y elevar los precios, ayudando así a las fuerzas que contribuyen a una movilidad o competencia mayores. Sin embargo, rara vez los economistas identifican regiones con la gente que vive en ellas, y asume que crecientes gastos públicos en la región debe necesariamente reducir la desigualdad de ingresos a nivel nacional o a nivel regional.

Estabilidad de precios.

Este es el tercer objetivo principal que incumbe a la planeación económica nacional. Los instrumentos de política monetaria y fiscal son bienes conocidos. La dificultad recae en su aplicación, tanto en tiempo como en grado, sin que resulte en una tasa de desempleo excesiva. Es irónico que los esfuerzos hechos por los grupos para mejorar sus ingresos relativos y absolutos tiendan a resultar ya sea en un aumento de los precios o en el desempleo y en disminuir la tasa de crecimiento. Así, esporádicamente, se tiene que recurrir a controlar los salarios monetarios, los costos y los precios. Mientras más bajo sea el desempleo, más alto será la tasa de crecimiento y mayor parecerá ser el peligro de que el aumento en los ingresos monetarios pueda ser excesivo en relación a la producción de bienes de consumo. Por otra parte, a mayor desempleo y menor tasa de crecimiento, mayores pueden ser los esfuerzos para mejorar la distribución por medios directos y para elevar los salarios y mayor el peligro de llegar a un estado de estancamiento con inflación. Empíricamente es difícil generalizar. Se pueden citar casos de tasas de crecimiento extraordinariamente altas acompañadas de estabilidad; otros, de no crecimiento y una rata de inflación extraordinariamente alta. La inflación en sí misma puede empeorar la distribución. En general, a mayor ingreso per cápita, menor desigualdad en los ingresos. La mayor desigualdad en las economías mixtas se encuentra a menudo en las más pobres.

/Conclusión a

Conclusión a la Parte II

Antes de pasar a aspectos más detallados de la política urbana, pueden resumirse las partes más sobresalientes de la política económica nacional. Se ha argumentado anteriormente que las fuerzas económicas naturales, siendo tan importantes, no pueden ser suficientes por sí mismas para lograr la triple meta de la planeación económica en las sociedades mixtas - una tasa de crecimiento alta y constante con una distribución mejorada del ingreso (o con menores) diferencias en el consumo, bajo condiciones de estabilidad. La tarea del Estado al promover el crecimiento es la de funcionar sobre incentivos económicos con el fin de evitar la "trampa del equilibrio a nivel bajo" de una economía que funciona muy por debajo de su capacidad potencial; de asegurar que los impedimentos a la movilidad sean eliminados y de que más trabajos, mejor remunerados estén disponibles contínuamente, de modo que los recursos humanos puedan ser bien utilizados; de que se mantenga un balance entre el incremento de los ahorros y el aumento de la formación de capital.

Todo esto debe hacerse al mismo tiempo que se disminuyen las diferencias del ingreso en diversas formas, como mejorando la movilidad, por medio de transferencias directas y financiando los gastos del gobierno sobre la base de que la tributación debe fijarse de acuerdo a la capacidad de pago de los contribuyentes hasta donde esto pueda lograrse sin que el desaliento a invertir o a la capacidad de invertir sea muy grande.

Finalmente, el Estado en un país en desarrollo debe tratar de mantener una tasa de crecimiento alta, cuyos beneficios estén ampliamente difundidos al mismo tiempo que mantenga una estabilidad de precios relativa, principalmente a través de las políticas fiscal y monetaria.

/Se reconoce

Se reconoce que esta manera de tratar un asunto sobre el cual existe considerable literatura, información y diferencias de opinión, es demasiado esquemática. Tendrá que servir, sin embargo, como antecedente de la planeación económica nacional dentro de la cual deben situarse la planeación urbana y la regional. Se propone ahora volver a lo que se considera son los problemas principales de la vida urbana y regional. Esto será seguido por soluciones propuestas que servirán para reconciliar la planeación nacional con la urbana.

El restringir el crecimiento de la población, un objetivo altamente deseable, no ha sido particularizado para ser sometido a un tratamiento separado, ya que en los países en desarrollo puede hacerse mucho - los primeros pasos y los más grandes - al modificar el ambiente socioeconómico en formas que proporcionarán motivaciones para utilizar modos y métodos conocidos para tener familias más pequeñas. En gran parte, un descenso drástico en la tasa de crecimiento de la población puede ser mirado como un subproducto del crecimiento del ingreso per cápita con la urbanización que lo acompaña, mejor salud y educación y trabajo para la mujeres fuera del hogar.

PARTE III

PROBLEMAS URBANOS

La dificultad de la comunicación interdisciplinaria es ilustrada por un estudio reciente de Alan Gilbert, quien, aunque cubre mucha de la literatura económica sobre el tema de este ensayo, lo hace desde un punto de vista geográfico o espacial 1/. Gilbert acepta que la movilidad reduce las diferencias de ingreso 2/ y que, por ejemplo, la Carretera Belem-Brasilia proveyó de una "válvula de seguridad" al Noreste de Brasil 3/, pero postula que la argumentación de los economistas descansa sobre los supuestos de competencia "perfecta" y movilidad "perfecta" 4/. Desde que, obviamente, la competencia y movilidad no son "perfectas", parece que él siente que dicha argumentación es demasiado débil. En lugar, entonces, de sacar la conclusión obvia de que no deben ahorrarse esfuerzos, que sean consistentes con otras consideraciones, para mejorar la movilidad y disminuir la competencia imperfecta, él tiende a favorecer medidas que reducen la movilidad. Otro argumento que Gilbert considera igualmente vulnerable es el de la disminución en las diferencias regionales de ingreso que la movilidad produce, porque esta disminución ha operado en términos relativos pero no en términos absolutos 5/. La respuesta es, nuevamente, que esta

---

1/ Alan Gilbert, Latin American Development, A Geographical Perspective, Penguin Books, 1974.

2/ Ibid, pp. 209, 223, 235 y en otros sitios.

3/ Ibid, p.200

4/ Ibid, p. 212

5/ Ibid, p. 223 y otros sitios.

/no es

no es una crítica, estrictamente hablando, a la movilidad sino a la falta de una movilidad suficiente. Uno no puede argumentar contra la movilidad que aumenta el ingreso real de los granjeros de los Estados Unidos porque los ingresos urbanos medios son aún más altos en términos absolutos sino, por el contrario, argumentar que una mayor movilidad es requerida. En los Estados Unidos, las transferencias federales - al sector agrícola - bajo la forma de costos y beneficios no monetarios directamente suman ya más de $150 billones al año 1/.

Es oportuno llamar la atención sobre aspectos de la planeación urbana que están estrechamente relacionados con la planeación global. Antes que todo alguna atención debe ser puesta a ciertas características del proceso de urbanización en los países en desarrollo que han dado orígen a muchas críticas y han llevado a muchos tratadistas a proponer soluciones que, se cree, pueden ser inconsistentes con las medidas propuestas para lograr los objetivos nacionales mencionados anteriormente. Casi todas estas características están asociadas con el tamaño. Se han hecho muchas proyecciones de crecimiento urbano. Todas ellas, especialmente para los países en desarrollo y particularmente para las ciudades más grandes, estimándose aumentos sucesivos en los próximos veinticinco años en términos absolutos 2/ estableciendo que un crecimiento urbano durante este período para los países en desarrollo de casi 1.5 billones estaría muy bien dentro de las posibilidades.

1/ Richard Nathan, Brookings Institution, citado por el New York Times, enero 18 de 1976.

2/ En el año 2000 existirán aproximadamente 300 ciudades en el mundo subdesarrollado con una población superior al millón de habitantes. World Bank Staff Paper; 209, 1975, p. 3.

/En igual

En igual forma se considera que en el transcurso de la próxima generación la población urbana mundial puede triplicarse, a 3.000 millones, y la población rural puede aumentar en un tercio o 2.000 a 3.000 millones.

Problemas originados por el proceso de urbanización

Es importante identificar estos problemas ya que algunos, a menudo atribuibles a la urbanización, deberían en realidad ser atribuibles a otros factores, y probablemente serían peores en ausencia de la urbanización. Uno de estos es la pobreza urbana. A menudo se arguye que en alguna forma la urbanización es responsable de esta situación. En realidad, la pobreza es una característica general de la mayoría de los países en desarrollo. Es casi universalmente peor, aunque no tan obvia, en las regiones rurales y es mucho peor en los países menos urbanizados del subcontinente Indio y en partes del Africa.[1/] Es el resultado de un producto nacional muy bajo para demasiada gente, mezclado con la desigualdad en su distribución. La emigración a las ciudades surge precisamente debido al sentido de la pobreza relativamente mayor en las regiones rurales. La pobreza es dolorosa dondequiera que ella ocurra. Sin duda alguna es la concentración de la pobreza en las ciudades y el hacinamiento al cual generalmente da lugar, lo que ha llevado a que ella sea a menudo considerada como un problema peculiar de la urbanización [2/]. Sin embargo, no puede negarse que a pesar de los mayores ingresos generalmente disponibles en las ciudades, y los mejores niveles de salud y educación también generalmente disponibles [3/], las deficiencias en los servicios y en la

---

1/ Especulaciones tomadas de Población Mundial Rural y Urbana, 1920-2000 Naciones Unidas, (Sales Number E 69 x 1113) 1969, p. 71.

2/ La cuestión es analizada en William Alonso, Urban Poverty and Racial Problems are Problems dentro de las ciudades, pero no problemas de las ciudades, The Commissions on Population Growth, Vol. 5, U.S. Government Printing Office 1972, p. 636.

3/ CEPAL, Economic Bulletin for Latin America, Vol. XVIII, 1973, pp.40-41.

/vivienda recaen

vivienda recaen con especial severidad sobre los pobres. Los altos valores de la tierra pueden únicamente ser un reflejo de la rentabilidad de la tierra para muchos propósitos. Su incidencia, sin embargo cae pesadamente sobre los pobres, quienes se ven obligados a habitar en viviendas atestadas, pagando un porcentaje alto de sus sueldos por un espacio escaso, o deben vivir en suburbios alejados y pagar un alto costo de transporte en dinero, tiempo e inconveniencia.

De aquí la necesidad de tratar de separar la existencia de la pobreza, la cual no es el resultado de la urbanización, sino que es una de sus causas, la exacerbación de algunos de los aspectos de la pobreza, como vivienda, los servicios y el transporte deficientes, atribuibles en gran parte al aumento en los valores de la tierra y la consiguiente transferencia masiva de pagos a los dueños de la tierra urbana. Es en estos aspectos que las diferencias marcadas en los niveles urbanos o estilos de vida vienen a ser tan evidentes ya que son los acomodados quienes tienen hogares cómodos y generalmente pueden ir y venir a su trabajo conduciendo sus propios automóviles.

De este modo llegamos a una conclusión muy importante, cual es que el aumento en los valores de la tierra como consecuencia de una gran concentración de gente en un espacio pequeño, puede privar a los pobres de una parte considerable de los beneficios del empleo mejor remunerado y mejores servicios los cuales los arrastran y los mantienen en una ciudad. Este aumento también tiene un efecto secundario muy importante en la identificación del efecto de privación 1/ que se origina en diferencias marcadas en estilos de vida a niveles de consumo.

1/ Este efecto es llamado generalmente el "efecto de demostración" pero parece que el "efecto de privación" es un término más descriptivo, ya que sugiere el sentido acompañante de necesidades insatisfechas, resentimiento y envidia.

/La distinción

La distinción que se está haciendo aquí puede ser considerada bastante sutil. Sin embargo, se insiste en ella, porque se argumentará que es posible tener urbanización, aún en una gran escala y con grandes aglomeraciones de gente, evitando al mismo tiempo algunos de los aspectos negativos que muy a menudo caracterizan a las ciudades existentes, especialmente a las ciudades más grandes en los países en desarrollo. Si fuera posible suprimir o disminuir significativamente los rasgos indeseables de las ciudades grandes, los argumentos en contra de tales ciudades perderían su fuerza.

Otras consecuencias del aumento en los valores de la tierra urbana

Otras consecuencias son quizás mejor conocidas. Tienen que ver tanto con efectos de asignación como con efectos de redistribución. En el lado asignativo, un aumento en los valores de la tierra es parte del mecanismo de precios para asegurar el uso más "eficiente", (i.e., más rentable) de la tierra. Mientras que ésta es indiscutiblemente una función valiosa en una economía mixta o de mercado, se ha encontrado que es defectuosa como el único medio asignativo en la economía urbana. Si no fuera restringido, conduciría a una selva de cemento y de concreto sin espacios verdes o parques, y a edificios de altura exagerada en el centro de la ciudad. Todas las ciudades tratan de moderar el proceso asignativo originado por la operación del mecanismo de precios por medio de los requerimientos de zonificación, normas y códigos de construcción, y frecuentemente, por medio de impuestos más elevados sobre lotes desocupados que se guardan para venta futura. Estos dispositivos han sido de efectividad variable dependiendo en la habilidad de los planificadores y la capacidad de las autoridades para resistir las presiones económicas de los propietarios de la tierra o los urbanizadores. Aún cuando estos mecanismos son bien concebidos y bien instrumentados, están expuestos a

/la objeción

la objeción, como instrumento de planeación, de ser pasivos; pueden prohibir algo, pero no pueden obligar a una persona a edificar de acuerdo a un Plan General. Los urbanizadores no pueden permitirse el lujo de mirar demasiado adelante y deben guiarse por los valores y las tendencias existentes. No se les puede culpar por no desear construir edificios en un campo abierto apropiado para lo que puede ser una ciudad de 400,000 en unos pocos años y la cual, idealmente pudiera ser la solución requerida desde un punto de vista de planeación de mayor alcance.

Una vez que una vecindad comienza a declinar desde un punto de vista de precio o ganancia, puede continuar declinando rápidamente, ya que un dueño o urbanizador aislado no puede permitirse el lujo de tomar medidas individuales para detener lo que puede ser una tendencia que afecta cien o cientos de hectáreas. De ahí que rara vez se pueda confiar en el mecanismo de precios para lograr una renovación de un área deteriorada, o para detener un descenso en los valores en una vecindad. Por otro lado, si el mecanismo de precio-ganancia no es controlado, podría conducir a tales alturas de edificios como para causar no solamente escasez de luz y aire sino también para colocar costos exagerados en el sector público para suministrar servicios y permitir a cientos de miles que se movilicen hacia y desde las áreas altamente congestionadas. Cuando se dice que esto es bien conocido y que se puede evitar por medio de una zonificación apropiada y normas de edificación, la respuesta subestima la fuerza tremenda de la presión económica. Un ligero cambio en los límites de zonificación puede significar millones para relativamente pocos individuos. En un país en desarrollo, por razones bien conocidas, estas presiones son particularmente difíciles de resistir.

/Parte de

Parte de la aparente rentabilidad de un edificio nuevo, de gran altura, puede ser a costa de un descenso en el valor de otros edificios que pueden ofrecer oficinas perfectamente adecuadas pero no pueden ofrecer la atracción del "más nuevo" o el "más alto". El deterioro del viejo centro de Bogotá, a pesar del crecimiento fenomenal de la ciudad, es en gran parte atribuible a la erección de edificios más y más altos hacia el norte, los cuales son al mismo tiempo más accesibles a los dueños de carros particulares, quienes viven en el norte, y pueden ofrecer el prestigio de un centro "nuevo". Se puede cuestionar si la adición, ya sea al valor social o al valor económico agregado es conmensurable con los resultados producidos por los análisis de costo-beneficio individuales, basados en cálculos actuales de precio-ganancia. Esta es una buena ilustración de los costos ocultos de la desigualdad y del automóvil privado.

Todo esto no es para negar que los valores ascendentes de la tierra pueden desempeñar un papel útil en la asignación de tierra urbana buena y escasa. Sin embargo, aún sobre la base de criterios de asignación de recursos, ciertas reservaciones serias son necesarias, las cuales señalan la necesidad de una planeación urbana eficiente y de unos instrumentos adecuados para su implementación.

Volviendo al otro aspecto de los valores crecientes de la tierra - el impacto en la distribución - el juicio debe ser todavía más crítico. Un ascenso en los valores de la tierra urbana es el resultado de dos factores - una oferta fija ante una demanda creciente, que se debe a la población creciente y al crecimiento del ingreso real. El segundo factor es la inflación. A menos que la tierra sea hipotecada a una rata fija, el aumento en el valor de ésta debido a la inflación no enriquece a sus dueños en términos de bienes reales. Sin embargo, una parte considerable

/del aumento

del aumento en los valores de la tierra urbana puede atribuirse al monopolio puro antes que a la inflación. Un aumento en el precio de la tierra no puede producir un aumento en la oferta de ésta. Ella es fija y produce una ganancia de monopolio a su dueño, que es innecesaria y cumple únicamente la función asignativa del precio pero no la función de incentivo a la oferta. En otras palabras, el dueño cosecha una ganancia para la cual en cambio no ha hecho ninguna contribución.

Generalmente, debido a la dificultad para penetrar "el velo monetario" para entender las realidades económicas involucradas, la gente se ha conformado con la captura de tales ganancias por los dueños individuales como si fueran sin costo y una recompensa a la astucia o una parte necesaria del costo del sistema del mercado para crear incentivos poderosos para producir. Sin embargo, poco se han tenido en cuenta los aspectos de la redistribución y el hecho de que los valores creados puramente por el crecimiento de la comunidad no tienen que ser otorgados a individuos afortunados que no han contribuido en nada al crecimiento en valores por medio del trabajo o del ahorro. Si tales individuos y sus herederos establecen una demanda sobre el ingreso de la nación por el aumento en los valores de la tierra urbana, esto inevitablemente tiene que significar que una proporción menor del producto nacional está disponible para otros. Esta es no solamente una pérdida relativa. Puede, como lo hemos visto más arriba, resultar en un empobrecimiento real de aquellos que se ven obligados a aceptar viviendas hacinadas o a mudarse lejos de su trabajo. Lo que ellos pierden lo ganan los dueños de la tierra escasa cuyo valor es impulsado hacia arriba por el crecimiento de la comunidad. En otras palabras, el crecimiento de una ciudad entraña una transferencia compleja pero muy vasta y real del poder de compra de los menos pudientes a los más acomodados y es un factor poderoso en incrementar la desigualdad.

/Aún el

Aún el empeoramiento relativo de la distribución del ingreso (aunque el nivel absoluto de todos los grupos de ingreso puede estar aumentado) intensifica el efecto de privación y suscita sentimientos de envidia, resentimiento y frustración incompatibles con un crecimiento en el sentido de bienestar.

Es curioso que en otros sectores las ganancias de monopolio siempre han despertado grave preocupación. Aún cuando tales ganancias han sido necesarias o podían justificarse para proveer incentivos para incrementar la oferta, se han creado leyes y agencias reguladoras para limitar la tasa de retorno que pueda ser obtenida. En el caso de la tierra urbana, sin embargo, la cual probablemente ofrece el peor caso de ganancias de monopolio, el Estado se ha contentado con la recolección de impuestos sobre el ingreso e impuestos Estatales en el futuro, a una rata más pequeña de impuestos sobre la ganancia de capital aplicable a la ganancia sobre la venta. Con respecto a la aplicación de esto último, es decir, en relación a los impuestos sobre el ingreso como sobre los bienes raíces para el futuro, ningúna distinción se hace generalmente entre la parte que corresponde al alza en los bienes de capital que son resultado de la inflación y que no incrementan el ingreso real o el capital de los dueños. El simple hecho de imponer un bajo impuesto sobre las ganancias de capital puede dejar algunas gentes más pobres en términos reales y algunos otros muchos más ricos, dependiendo de los bienes grabados y de la fuente y extensión del alza en valor.

Puede considerarse que se está prestando demasiada atención a lo que es, después de todo, un tema muy viejo, el aumento en los valores de la tierra, o lo que los Británicos bastante impropiamente llaman "mejoramiento", al cual muchas leyes han tratado, en general sin éxito, de recapturar. La disculpa por el prolongado tratamiento descansa en la magnitud del fenómeno en los países en desarrollo. Cuando se espera que la población de una

/ciudad como

ciudad como Bogotá se eleve de 3 millones a 9 millones en quince años, o la de Sao Paulo se eleve de los 8 millones existentes a 20 millones para 1985, y se espera también que el ingreso real per cápita crezca rápidamente, con todo el incremento resultante en la demanda concentrándose en una oferta relativamente fija de tierra, el aumento en valor por metro cuadrado en sitios favorecidos en estas áreas metropolitanas puede ser fantástico, aún si no hay inflación. Todo este aumento, en los próximos veinte años y más, irá a los propietarios de la tierra, empeorando de este modo la distribución, creando una sensación de malestar y convirtiendo el problema de vivienda decente, cerca al trabajo para los grupos más pobres, en casi insoluble. Y todo esto en países cuya población está todavía creciendo demasiado rápidamente, que no pueden de ahora en adelante contar con las fuentes de energía barata disponibles en el pasado y que pueden encontrarse con que otros elementos necesarios para un crecimiento rápido llegan a ser más escasos y costosos.

En resumen, aquí no nos estamos ocupando de un elemento redistributivo secundario sino de un factor de importancia mayor para todos los países en desarrollo en los años por venir. El uso de la tierra es un elemento central en la urbanización y el alza en los valores de la tierra es un elemento clave para el uso de ésta. Es imposible comprender las características existentes del diseño urbano sin prestar mayor atención al patrón de uso de la tierra, el cual nos devuelve a los valores de ésta. El mejoramiento de la vivienda de las personas de bajos ingresos, las cuales gastan en ella una proporción tan grande de su ingreso personal, no puede divorciarse del problema de los valores de la tierra y de quién se beneficia y quién pierde por su alza.

En Colombia existen pocos estudios empíricos relacionados con el alza en los valores de la tierra urbana. Una investigación recientemente hecha por el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá servirá para mostrar qué

/tan alta

tan alta puede ser el alza en ciertas áreas, por un período prolongado, y qué tan diferentes pueden ser las variaciones en las diferentes zonas. Los resultados se expresan en el cuadro siguiente. En la nueva zona central de San Diego, el alza ascendió al 15 por ciento por año, en pesos de valor constante en el período de 14 años de 1960-1974, o una duplicación cada 4.7 años. Las alzas del 5 por ciento al 7 por ciento por año fueron frecuentes, aunque en dos zonas los valores declinaron o permanecieron estacionarios. La distorsión al distinguir entre alzas verdaderas y alzas puramente inflacionarias, es evidente.

Cuadro 1

PRECIOS DE LA TIERRA EN BOGOTA Y RATAS DE CRECIMIENTO ANUAL

Sector	Precios de la Tierra (M^2) Corrientes 1960	Corrientes 1974	Constantes* 1960	Constantes* 1974	Rata anual de crecimiento del precio de la tierra en pesos constantes
					%
1. San Diego	156	5.815	136	958	15.0
2. El Lago	-	-	-	-	-
2. Chapinero	221	6.765	193	1.114	13.3
3. Sears	200	1.940	174	320	4.5
4. Restrepo	93	1.278	81	210	7.0
5. 7 de Agosto	203	900	177	147	-
6. Porciúncula	242	1.480	211	744	8.8
7. A. Country	194	1.629	169	768	11.4
8. Polo Club	95	834	83	137	3.7
9. Q. Paredes	127	1.007	111	165	2.9
10. G. América	207	1.200	181	198	0.7
11. La Estrada	40	500	35	82	6.3
12. Las Ferias	47	500	41	82	5.8
13. 12 de Octubre	94	500	82	82	0.0

* Pesos de 1958

Fuente: IDU - Instituto de Desarrollo Urbano

/Transporte urbano

Transporte urbano

Por alguna razón el transporte urbano es habitualmente considerado aparte de la planeación urbana o la vivienda urbana. En realidad, es una parte integral de la urbanización y no debería ser considerado separadamente, a menos que los términos de referencia estén limitados estrictamente a manejar el tránsito existente y el futuro basado en proyecciones de crecimiento anterior. En dónde se suministra el transporte determina donde va a vivir y trabajar la gente; y dónde vive y trabaja la gente determinará las necesidades de transporte. Existe por lo tanto, una acción recíproca profunda entre el diseño urbano y las densidades y el transporte urbano. La una no puede o no debería ser considerada como una constante, y la otra como una variable, ya que son interdependientes.

Una de las razones de que generalmente exista un centro de alta densidad en una ciudad, es la de que la ciudad crece desde orígenes pequeños y las partes desplegadas sucesivamente son unidas por medio del transporte urbano, público o particular, con el centro. En la medida en que la industria se desplaza fuera de la tierra que empieza a encarecerse cerca del centro, el diseño original de las vías arterias principales, como en los radios de una rueda, es reforzado con un diseño radial o de cinturón, constituyéndose, de este modo, el patrón de telaraña del transporte, característico de las ciudades grandes. El diseño urbano de extensiones simples pero continuadas del centro hacia la periferia fue reforzado por medio de soluciones sucesivas al "problema del tráfico". Pero la forma de estas soluciones sólo permitía un viaje de más millas cada día. Las consecuencias son una desviación creciente de recursos, financieros y físicos, hacia el movimiento y dispersión creciente de suburbios habitacionales distantes del centro y de las zonas industriales. Nueva York y Londres son casos típicos.

/Como quiera que

Como quiera que la fracción acomodada de la población urbana está interesada en llegar a salir del centro principal tan rápida y cómodamente como sea posible, su influencia política ha sido siempre ejercida en la dirección de suministrar más y mejores carreteras y lugares de estacionamiento, en lugar de otros servicios. En algunos casos, se ha apelado a los impuestos de valorización, los cuales consisten en gravámenes especiales sobre las propiedades beneficiadas por un mejor acceso, lo cual ha contribuído aún más a este proceso. En los suburbios más pobres y más lejanos ha habido naturalmente una presión fuerte por carreteras para transporte público. Cuando una persona ha hecho lo que para ella es una inversión considerable en una casa suburbana, es de suma importancia para ella el que pueda ir a su trabajo tan rápidamente como sea posible. De ahí que, por diversas razones, "el problema del tráfico" haya asumido importancia principal en todas las ciudades más grandes y haya tendido a recibir un tratamiento prioritario.

Pero, y la importancia de esta afirmación no es exagerada, tratar de resolver el problema de tráfico dejando el diseño fundamental sin modificar, es autoderrotarse. Esto sólo permite a más gente trabajar en el mismo lugar al mismo tiempo, viviendo cada vez más lejos y afianzado el diseño de la plaza o manzana ampliada, reforzando todas las consecuencias de la demanda creciente por tierra, al aumentar las necesidades de espacio para estacionamiento; al contribuir a una mayor congestión, a edificios de mayor altura (o viviendas más alejadas) y a una densidad mayor de actividades en el centro y mayor difusión en los suburbios, con la necesidad de más y más uso del carro particular [1/].

1/ Este asunto ha recibido tratamiento excelente de Wilfred Owen, The Accessible City, The Brookings Institution, Washington, 1972.

/Eventualmente se

Eventualmente se llega a un punto en donde aún sistemas infinitamente costosos de autopistas, pasos elevados y bajo nivel, hojas de trebol y semáforos sincronizados, fallan en resolver la congestión de tráfico y se recurre a un subterráneo o metro.

Generalmente, estas medidas son alivios temporales, dado que el costo de hacer más rígido e inmodificable el diseño urbano pareciera hacer del metro una necesidad. Con las ampliaciones sucesivas, se unen más y más suburbios por medio del tránsito rápido al centro de la ciudad y las congestiones se vuelven peores que nunca. Sin embargo, el costo de la congestión no es tan grave (y es grave) como el de la continua desviación de recursos de otros propósitos hacia la movilización. Los pobres son obligados a vivir en áreas deterioradas (de ahí la mala connotación del término "Filtración") o muy lejanas de los centros de actividades. Ninguna es satisfactoria y ambas crean una sensación de privación.

En el séquito del transporte particular y aún el público, viene la contaminación ambiental y la inevitable elevación de los costos a medida que las existencias mundiales de petróleo son explotadas constantemente y el hallazgo de campos nuevos y el uso de otras formas de energía se vuelve cada vez más costoso. Es una forma extravagante de ordenar nuestra vida, con costos económicos y sociales de largo alcance, a menudo ocultos y que no son incluídos en los cálculos corrientes de costo-beneficio.

Se puede apreciar cómo los valores de la tierra, el transporte, la desigualdad y el sistema de precios forman y determinan nuestras ciudades, convirtiéndose en pautas reales del diseño espontáneo urbano típico. Aún donde las ciudades han sido planificadas, la influencia del carro particular y la inevitabilidad aparente de su uso, ha llevado a los planificadores urbanos a adoptar esta probabilidad como una constante. Aún Brasilia fue planificada como una ciudad de distancias grandes, con un uso

/pródigo del

pródigo del espacio, y el núcleo central de la ciudad tiene una de las proporciones más altas de carros a gente (1 a 4.5) de cualquier ciudad. Los cinco séptimos de la gente que vive más allá del área recién planificada deben viajar distancias considerables diariamente en bus (o carro) para llegar a sus lugares de trabajo. La zonificación, como un instrumento de la planeación urbana, no ha producido diferencias apreciables en el diseño básico de las ciudades modernas o en su desviación de recursos hacia el movimiento. En donde los obstáculos físicos parecen haber impuesto límites a la expansión de una ciudad (como en Río de Janeiro), los individuos, obligados por los altos valores de la tierra, simplemente han pasado por encima de los obstáculos y el resultado ha sido todavía más movimiento para distancias más largas. La secuencia es clara - concentración, precios de la tierra crecientes, dispersión de la vivienda y actividades que no pueden pagar precios de la tierra tan altos, congestión del transporte urbano, y esto se repite una y otra vez. El sistema, altamente costoso, de bulevares, autopistas, puentes y túneles en Nueva York, ha permitido a esta sola ciudad incluir mucha parte de Long Island, Westchester Country y hasta partes de Connecticut y ha convertido una metrópolis en una megalópolis.

Los servicios públicos (diferentes al transporte)

Esta es una categoría inmensa, aún excluyendo la provisión de carreteras, áreas de estacionamiento y transporte público. Incluye los servicios básicos que hacen posible la vida urbana, (agua, electricidad, alcantarillados, recolección de basura, limpieza, etc.), así como los servicios que podrían describirse como conexos a la urbanización (educación y diversiones). Existe generalmente una deficiencia crónica en todos estos servicios en la mayoría de las ciudades y para cualquier gobierno municipal, en cuanto le corresponde hacer frente a estos problemas, dicha deficiencia

/constituye el

constituye el "problema urbano". Es difícil y peligroso generalizar, pero parecería que las ciudades más grandes están mejor provistas con los servicios de agua, electricidad, alcantarillado, escuelas, centros de salud y diversiones populares, aunque a costos muy altos en términos absolutos (frecuentemente mucho más bajos en términos de costo per cápita) 1/. Los costos per cápita teóricamente más bajos, están a menudo viciados por redes extensas de servicios requeridas por el desparramamiento urbano, o por el hecho de que se puede llegar a un punto en donde el crecimiento requiere una renovación o una transformación profunda de los servicios o apelar a trabajos muy lejanos para extensiones adicionales de electricidad y agua. Haciendo de esta manera que el costo de las redes de servicios públicos (infraestructura en las urbanizaciones lejanas o en la vivienda unifamiliar) se incluyan en el precio de la vivienda o sean soportados por las autoridades municipales, no afecta el hecho de que recursos, financieros y físicos, sean absorbidos con el costo de oportunidad consecuente en la pérdida de otra producción.

Se ha prestado mucha asistencia financiera extranjera en los países en desarrollo tanto para agua, electricidad y plantas de tratamiento de aguas negras, altamente costosos en las ciudades grandes, como para infraestructura en general, en las ciudades intermedias y pueblos más pequeños. La motivación para estos últimos ha sido en parte "social" (la gente generalmente es más pobre), en parte para suprimir las incapacidades económicas que inhiben el crecimiento, y en parte porque el nivel de administración y la capacidad del respaldo del crédito es menor que en las

---

1/ Estas afirmaciones están apoyadas por descubrimientos empíricos de la CEPAL en seis ciudades grandes en América Latina. Ver Boletín Económico para América Latina, Nos. 1 y 1, 1973, pp. 40-42.

/ciudades más

ciudades más grandes, de modo que la necesidad insatisfecha es mayor. Los servicios de salud y de educación para las ciudades intermedias y las más pequeñas están generalmente a un nivel más bajo, en los países en desarrollo que en el caso de la ciudad principal o las ciudades más grandes. Estos aspectos serán discutidos más adelante.

Cualquier cálculo sobre el costo de suministrar servicios en comunidades urbanas es sin duda alguna una exposición incompleta y no se presta a comparación. En los Estados Unidos, por ejemplo, la mayoría de la infraestructura es soportada por compañías de servicio particulares o es incluída en el costo de las casas. Los anteriores pueden no cubrir los costos totales pero esto no significa que tales costos no tengan que ser cubiertos en alguna forma por alguien. Los costos de capital y funcionamiento del transporte vertical (ascensores) están ampliamente difundidos y no pueden separarse de otros tipos de costos. De lo único que uno puede estar seguro es de que el transporte urbano, los servicios públicos y la vivienda conforman una fracción considerable de los gastos anuales de capital y de funcionamiento en todos los países, con la absorción de recursos físicos que esto implica. De ahí que la provisión de infraestructura para todos los tipos de comunidad debe ser catalogada como uno de los principales problemas urbanos.

La ciudad desde el punto de vista económico

Como se observó anteriormente, la ciudad debe su existencia a factores económicos. La conjetura es que la mayoría de los bienes y servicios puede ser producida y distribuida más eficientemente (más barato) en las ciudades más grandes y ya se trató sobre la naturaleza de estas economías de escala y externalidades anteriormente. Quizás un aspecto que no fue suficientemente subrayado es el de que todo lo que disminuye estas economías relativo al costo disminuye en este mismo grado el valor de la ciudad como parte de la

/organización económica

organización económica de una sociedad. Parte de estos costos, como se acaba de señalar, son abiertos y conocidos y parte son encubiertos y ocultos. Abiertos u ocultos, sin embargo, ellos se reflejan en la misma medida, en el costo de los bienes y servicios producidos en una ciudad. Si el transporte se vuelve muy caro, esto se mostrará tanto en los gastos de producción y distribución como en los niveles superiores de salarios que puedan tener que ser pagados para compensar a la gente por el hecho de que ciertos elementos del costo de vida sean superiores. El hecho de que estos puedan ser pagados es evidencia de que al hacer el balance las economías prevalecen, pero si la mano de obra calificada fuera más abundante y la movilidad en conjunto fuera superior, serían posibles salarios inferiores y costos y precios de venta más bajos. Es debido a las economías del funcionamiento de un centro grande que pueden pagarse salarios superiores y se pueden absorber otros costos y todavía los bienes y servicios pueden generalmente ser producidos a menor costo que en centros más pequeños.

La conclusión es que el costo excesivo de transporte y servicios, o el diseño urbano deficiente, pueden aumentar los costos totales de la producción o reducir la eficacia de la organización económica y así retardar el crecimiento. La ciudad no es el resultado de decisiones engañosas o erróneas por parte de miles de personas. Es una parte esencial de la estructura económica y desempeña su papel al permitir que se obtengan ganancias superiores de una asignación dada de recursos.

Podría citarse una cantidad de estudios empíricos para apoyar esta afirmación 1/. Quizás el argumento más concluyente, sin embargo, puede encontrarse en la alta correlación de la urbanización con el crecimiento

1/ Ver en especial Koichi Mera, Aglomeración urbana y eficacia económica, (Desarrollo Económico y Cambio Cultural, Vol. 21, pp. 309-324 y otros estudios citados allí).

/económico, especialmente

económico, especialmente en los países en desarrollo o países con ratas de crecimiento altas [1/]. Parece ser únicamente en los estadios superiores del crecimiento que la congestión creciente y la pérdida de eficacia de los centros tradicionales en las ciudades muy grandes por un lado, y el transporte excelente y las facilidades de comunicación y la movilidad de personal por el otro, inclinan la balanza a favor de las ciudades intermedias o de los suburbios de las ciudades grandes. Sin embargo, esto generalmente aparece en un estadio posterior del desarrollo y uno debe ser cauteloso al asumir que debido a que existe un gran número de ciudades intermedias en, digamos, los Estados Unidos, esto demuestra que un crecimiento forzoso de tales ciudades en un país en desarrollo sería económico.

Todavía otra advertencia es que uno debe pensar en cifras per cápita y no en cifras absolutas. Los costos de llevar agua y energía y de deshacerse de las aguas negras en una ciudad grande pueden parecer estupendos. Pero en términos del costo adicional por persona para proveer estos servicios a un incremento dado en la población urbana, el costo muy bien puede ser menor, per cápita, que el costo de crear una infraestructura de servicios nueva y completa en un centro más pequeño.

Finalmente, no es suficiente demostrar que los costos directos y sociales de vivir en una ciudad grande pueden exceder aquellos de las ciudades más pequeñas. Lo que tiene que demostrarse es que estos costos son lo suficientemente elevados para pesar más que las economías o reducciones en otros costos y los beneficios de una ciudad grande, y los consecuentes ingresos más elevados allí obtenidos.

1/ Revisando la literatura del World Bank Staff Paper, 1975, concluye que "urbanización y crecimiento económico están fuertemente correlacionados. Países que están creciendo rápidamente también se están urbanizando rápidamente". p.45.

/La ciudad

La ciudad y el medio ambiente

Con esto se da a entender lo que a menudo es mencionado como la calidad de vida, o el sentido de bienestar. Es un asunto sobre el cual es posible una precisión menor, ya que los valores personales inevitablemente entran en la discusión.

Como a menudo se ha señalado, los bienes en sí mismos no pueden producir satisfacción, ésta debe ser una sensación experimentada por medio del uso o "consumo" de un bien. El bienestar, en otras palabras, no puede ser medido por un nivel de gastos o "consumo". Es un estado síquico en el cual entran muchos factores relacionados con las necesidades físicas y sociales del hombre.

Mucha gente considera que la calidad de vida en una ciudad grande es inferior a aquella en un pueblo pequeño o una ciudad intermedia. Citan la impersonalidad de una gran ciudad, la "muchedumbre silenciosa", el ruido, la contaminación ambiental, el hacinamiento, la tensión y los diversos inconvenientes de la vida, especialmente en el transporte urbano. Por otra parte, no puede negarse que una ciudad grande ofrece estímulos y una variedad de diversiones carentes en un pueblo pequeño. La ciudad, para bien o para mal, ha suministrado tradicionalmente el estímulo y el motor del cambio. Una vez expuestos a una vida de ciudad, rara vez la gente desea regresar a los pueblos más pequeños o a los poblados, en donde frecuentemente se siente que la vida es aburrida y estrecha, especialmente en los países en desarrollo. Muchos de tales países, más aún, se encuentran en el cinturón tropical donde los parásitos intestinales y las amebas son endémicos en las regiones rurales y es imposible sentir una sensación de bienestar cuando se están experimentando enfermedades crónicas y debilitantes. Es difícil convencer a los practicantes médicos y a la gente calificada a vivir en pueblos pequeños en los países en desarrollo, de suerte que aún

/con gastos

con gastos cuantiosos, el nivel de vida y de servicios educativos es generalmente más bajo que en las ciudades más grandes. Las oportunidades que ofrece la especialización están ausentes, lo cual es un asunto particularmente serio para la gente más joven quienes conforman la masa de los emigrantes.

En igual forma la discusión entre ciudades grandes y pequeños poblados y áreas rurales, es cuestionable cuando la rata de nacimiento es más elevada en las comunidades rurales y pueblos más pequeños en los países en desarrollo, y aún más cuando la rata de mortalidad infantil también es superior, y las familias más numerosas pueden bien ser una señal de un nivel bajo de ingresos y educación, el cual hace a la gente indiferente a las posibilidades de mejorar sus propias condiciones y aquellas de sus hijos. Parece ser un hecho paradójico el que cierto nivel de bienestar material sea una condición necesaria para el crecimiento de motivaciones más fuertes para tener familias más pequeñas.

Un argumento que se esgrime frecuentemente para detener el crecimiento de las ciudades más grandes es que una cantidad de ciudades más pequeñas puede proveer la demanda, el estímulo y el ejemplo necesarios para elevar el nivel de vida de las áreas rurales circunvecinas. Parece haber poca evidencia empírica para sustentar este argumento. Los proyectos de demostración han sido los predilectos de las organizaciónes de asistencia, pero parece que los efectos de difusión han sido desalentadores en conjunto. Las condiciones de vida en los poblados vecinos han seguido siendo poco afectados por tales proyectos, o el crecimiento de ciudades grandes, relativamente cercanas. Sin embargo, este punto merece más estudio del que se le puede dar aquí. Se tratará más adelante.

/La conclusión

La conclusión general es que no es de ninguna manera cierto que la calidad de vida en las ciudades grandes, y aún en las más grandes, es más baja que en los lugares más pequeños. Por otra parte, como se sugerirá más adelante, puede ser posible, modificando el diseño y las instituciones, suprimir o aminorar las desventajas síquicas existentes en las conglomeraciones grandes, reteniendo al mismo tiempo, los aspectos estimulantes y beneficiosos de la vida. Se debe ser cauto en imponer los valores personales a los demás. Para un observador, los enjambres de la gente en las playas de Copacabana puede ser un espectáculo repulsivo. Pero la misma gente parece gozar de la proximidad de otros miles de gente, o por lo menos no parece incomodarles.

La discusión precedente, en esta parte, ha enfatizado deliberadamente las desventajas de las grandes ciudades existentes por dos razones. En primer lugar, se presume, se espera que no erróneamente, que las desventajas económicas son bastante obvias. En segundo lugar, se deseaba preparar la base para el argumento posterior de que el problema real no es la urbanización como tal sino, mejor, el tipo de urbanización que se está siguiendo. Si este tipo puede ser cambiado, sin eliminar las ventajas económicas y de otra clase de las grandes ciudades, puede ser posible para los países en desarrollo obtener lo mejor de los dos mundos: mantener las ventajas, evitando o minimizando, al mismo tiempo, las desventajas.

/PARTE IV

PARTE IV

PROBLEMAS REGIONALES

Existe una gran masa de ideas en boga, la cual encuentra expresión en la política relacionada con la "planeación regional" que concierne y a veces emerge en el tema más amplio de la distribución deseable de la gente dentro de un país. Está compuesta de varias líneas de pensamiento basadas en varias teorías y diagnósticos. Estas no están claramente delineadas en la literatura y ni siquiera son siempre consistentes; pero juntas forman una masa formidable de creencias que pueden contar con un poderoso apoyo político y académico.

Quizás el argumento más poderoso y el que ha reunido el máximo apoyo es aquel de ayudar a las regiones deprimidas o de disminuir las desigualdades existentes en los niveles de vida entre regiones. Existe una firme creencia suplementaria de que es mejor llevar el trabajo, la salud, la educación, etc., a la gente, donde ésta vive, a que la gente se mude a donde estas oportunidades ya existen. Se afirma frecuentemente que tal gente no encuentra trabajo o solamente trabajos muy malos y simplemente reemplaza la pobreza rural por la urbana, de modo que no hay compensación por el costo social y personal de "desarraigar" a la gente y destruir su lugar en la comunidad.

Esta creencia es reforzada en algunas partes apelando a la teoría de la dependencia, de que la pobreza de las regiones deprimidas es causada por los ingresos relativamente superiores de las ciudades más grandes y desarrolladas y que por lo tanto se justifican gastos nacionales o transferencias superiores para corregir la injusticia. Se afirma que simplemente se están devolviendo los fondos a las áreas de las cuales estos fueron previamente drenados por la explotación.

/Los males

Los males y las desventajas de la ciudad grande, especialmente en los países en desarrollo, mencionados en la Parte III, se recalcan con la implicación de que gente estaría en condiciones mucho mejores en donde están si sólo la gente tuviera mejores trabajos y servicios. Este punto de vista lo sostienen aquellos que desanimarían la emigración de la zona rural y aquellos que toleran la emigración pero favorecen una dispersión urbana amplia para evitar los males asociados con el tamaño.

Finalmente, existe un grupo que parece favorecer una dispersión amplia de la población en ciudades más pequeñas en todo el país, en una mezcla de bases, en algunos casos tocando consideraciones militares o de defensa nacional, para mejorar la condición económica y social de las áreas rurales circunvecinas, y en otros aparentemente tan sólo porque satisface su sentido de "balance" y por su aborrecimiento a los espacios vacíos en los mapas.

El argumento de la región deprimida

Este es quizás el más firme y el más ampliamente sostenido. Regiones que se encuentran deprimidas relativamente a otras en un país, pueden combinar sentimientos de justicia e igualdad regionales como la repugnancia general a promover la continuidad de una gran desigualdad personal y una gran pobreza, extrema o relativa. Es probable que las áreas deprimidas contengan un porcentaje superior de los muy pobres. De aquí que sea fácil y natural el identificar un área con la gente que vive allí; se asume que los gastos y programas "para la región" son beneficiosos asimismo para los residentes de la región, aunque esto no siempre ocurre.

La conveniencia de disminuir la desigualdad y las diferencias en los niveles de vida, educación y salud no puede ser cuestionada, sea que los niveles inferiores estén concentrados en ciertas áreas o regiones, en la zona rural o en las ciudades. El único punto en disputa es la forma de

/aminorar las

aminorar las diferencias. Lo que puede ser cuestionado es si los esfuerzos deberían, como parece tan obvio para mucha gente, ser concentrados en las "regiones" o más bien en la "gente"; no importando donde ella se encuentre.

La tendencia del argumento en la Parte II era que, en cuanto al crecimiento nacional, todos los esfuerzos exitosos para retener la gente en la agricultura, en donde los ingresos promedio estaban ya considerablemente por debajo de los ingresos en las ciudades, sería contraproducente. Resultaría en una competencia excesiva en la zona rural, aumentando las diferencias en el ingreso, atrasando la mecanización de la agricultura, retardando la tasa total de crecimiento nacional y tendiendo a retardar el descenso en la tasa de nacimiento. En contra de estas desventajas manifiestas puede establecerse la mejoría real en la salud y educación de la gente en la zona rural que sería el resultado directo de los esfuerzos en estos campos. Ellos serían buenos pero, probablemente en parte, porque hacen más móvil a la gente joven al incrementar su calificación para el empleo fuera de la agricultura [1/]. Si los gastos están motivados por el deseo de hacer la vida más atractiva en la zona rural, incrementando el ingreso potencial de millones de sus habitantes, es muy improbable que este deseo se realice. Si, en los países latinoamericanos, el 30 por ciento o 40 por ciento de la fuerza de trabajo se dedica ahora a la agricultura, donde sólo un 10 por ciento sería necesario, si éste "modernizara", es sin duda obvio que la modernización de la agricultura tradicional puede únicamente hacer la excesiva población rural existente aún más excesiva. Lógicamente es difícil ver como uno puede estar en favor de la movilidad, como

---

1/ Entre mayor sea el nivel de educación de un individuo más alta la probabilidad de que él abandone una área deprimida. William Alonso, op.cit., p. 645.

/un medio

un medio de amenguar las diferencias y elevar la tasa de crecimiento, y al mismo tiempo en contra de ella por las mismas razones. Pero generalmente, la gente que intentaría restringir la emigración rural no acepta el argumento de la movilidad y solamente le preocupa el "crear trabajo" o "absorber" a los, de otro modo, desempleados. En el análisis final, el argumento por un mayor "balance" urbano-rural (que parece significar mayor igualdad en el número de habitantes que ellos poseen) descansa en la supuesta incapacidad de la población creciente en las ciudades, y particularmente en las ciudades más grandes, para encontrar empleos remunerativos, lo que a su vez descansa en la creencia de que el pleno empleo requiere una cantidad de capital que está más allá de la que los países en desarrollo pueden suministrar o asegurar[1/].

Los argumentos que giran en torno del "desbalance" rural-urbano y la emigración se aplican también a las regiones deprimidas (ya que la agricultura tradicional en los países en desarrollo generalmente es una industria deprimida que ocupa una región extensa) pero merecen estudio separado.

En realidad, puede descomponerse en dos subtítulos, regiones que abarcan ciudades e industrias que antiguamente fueron prósperas pero que han dejado de serlo, y regiones y ciudades que han sido zonas de depresión económica relativamente durante un largo período. La razón principal al hacer la distinción es la de que puede ser menos costoso el reemplazar una industria decadente que el crear un nuevo centro de actividad con toda la infraestructura que éste requiere. Una ciudad representa una gran inversión previa y existente en edificios (de vivienda y no residenciales), calles,

---

1/ Toda la estrategia de "Hacia el Pleno Empleo", el programa para Colombia preparado por un equipo organizado por la OIT y dirigido por Dudley Seers (1970), descansa en este supuesto. Ver en particular los Capítulos V y VIII.

/agua y

agua y obras de alcantarillado, parques, etc., así como una gran cantidad de trabajo calificado que están en capacidad de ser utilizadas. A menos que la desventaja ubicacional sea muy grande, parecería útil intentar utilizar esta inversión humana y material donde ella exista. En el caso de los pueblos dependientes de un recurso agotable, tal como el carbón, la vivienda e infraestructura pueden no justificar el esfuerzo. En el caso de ciudades grandes como Glasgow, New Castle y Liverpool, sin embargo, puede merecer el esfuerzo. Cada caso tendría que estudiarse según méritos, de modo que es difícil generalizar. Sin embargo, parece difícil justificar, en términos económicos, la creación de ciudades nuevas a costo considerable, demasiado cerca a esas ciudades deprimidas las cuales sirven no para captar una población esparcida sino más bien para apresurar la baja de la población y el empleo, especialmente en las industrias más nuevas y que mejor pagan. La baja en la base impositiva significa también una baja en los servicios públicos, lo cual merma aún más la posición competitiva de las ciudades previamente existentes.

Las regiones deprimidas durante un largo plazo probablemente deben su condición a su asociación con la agricultura de tipo tradicional, a ubicaciones o condiciones climáticas muy desfavorables. En el caso de las Provincias Marítimas de Canadá, o del Estado de Maine en los Estados Unidos, la desventaja ubicacional para la industria es muy evidente. Este factor también se aplica a Nariño en Colombia el cual no sólo tiene una agricultura tradicional sino que está alejado de los mercados. Los escasamente poblados Llanos y Cuenca Amazónica de Colombia sufren asimismo de desventajas ubicacionales y climáticas así como de recursos naturales generalmente pobres (esto no aplica a la región de Piedemonte al occidente del Río Meta). La provisión de una autopista pavimentada abrió cerca de 800.000 hectáreas de tierra, la mayoría laborable, para convertir esta región en el principal

/abastecedor de

abastecedor de Bogotá y en el proceso contribuyó al crecimiento de Villavicencio como un centro de distribución. Este es un ejemplo de una inversión por parte del Estado para eliminar una desventaja, bien sustentada en bases económicas. Parece que la política más segura es no tener ninguna política fuera de estudiar cada caso por sus méritos. Si una región ha estado deprimida por largo tiempo la presunción es que ella sufre de desventajas excepcionales. Pero, con en el caso del Valle del Magdalena Medio o Meta, al occidente del Río Meta, la desventaja puede simplemente ser falta de transporte y comunicaciones cuya eliminación, considerando el tamaño y riqueza de las áreas, está ampliamente justificada.

El concepto íntegro de la economía regional o la planeación regional merece un estudio más profundo del que se le puede dar aquí. El campo de estudio debe su amplia popularidad y atracción en mucha parte al desarrollo de la Autoridad Pública del Valle de Tennessee, la cual transformó una región en parte erosionada y abandonada en una región de lagos, parques y de una agricultura próspera y atractiva para algunas industrias. Si bien la magnitud y valía de este logro no pueden ser negadas, generalmente se pasó por alto que la mayor parte del gasto y la contribución de la autoridad regional se apoyaba en la explotación de uno de los últimos sitios de hidroenergía que quedaban en los Estado Unidos. Fué esto lo que le proporcionó los recursos económicos para llevar a cabo trabajos de conservación, eliminar la erosión y equipar y conservar los parques y grandes espacios recreacionales (en parte creados por represas para las obras hidroeléctricas). Cuando el primer presidente de la Autoridad Municipal, David Lilienthal, fué invitado a Colombia a asesorar la creación de la Corporación del Valle del Cauca, se tomó el trabajo de insistir que debería ser ante todo una compañía de energía eléctrica. Los esfuerzos hechos en todo el mundo para repetir la experiencia del TVA han sido generalmente

/infructuosos debido

infructuosos debido a la ausencia de la base económica que el TVA tenía. En Colombia, la historia de la Corporación Regional de la Sabana de Bogotá, y del Río Bogotá, y la Corporación del Valle del Magdalena en sus fases iniciales fué considerablemente una historia de tratar de encontrar algo que valiera la pena hacer que no estuviera haciendo ya alguna otra agencia (o que reclamara el derecho de hacerlo). La CVM finalmente dió con los parques nacionales y conservación como su campo principal de trabajo y más tarde fué ampliado para llevar a cabo estas actividades en todo el país. La Corporación del Río de Bogotá, al fracasar en convertirse en un departamento de aguas, se convirtió en un dispensador de obras públicas para los municipios más pequeños, más que todo financiadas con sus rentas propias de Bogotá.

Esta breve historia explicará en parte por qué la economía regional nunca ha recibido mucha atención de los economistas generalmente, según se mencionó al tratar acerca del proceso de crecimiento.

Descentralización urbana

Hay una convicción difundida - una convicción que encuentra su expresión en muchos planes nacionales - de que es mejor que la población urbana sea dispersada en muchos pueblos y ciudades pequeñas a que sea concentrada en unas pocas ciudades más grandes. Varios argumentos se proponen para apoyar este punto de vista.

Los argumentos económicos aducidos no son muy convincentes. Así, se pretende que el costo de suministrar infraestructura y servicios es menor en los pueblos pequeños. La evidencia empírica, sin embargo, varía. En el caso del agua y alcantarillado y distribución de la energía eléctrica, la baja densidad aumenta los costos unitarios. Varias plantas pequeñas de electricidad son a menudo más costosas en términos de la generación de Kilovatios hora que plantas más grandes. En las ciudades pequeñas, en el

/transporte local

transporte local hay sin duda algunos ahorros y los gastos de transferencia representados por los costos de la tierra y su arriendo son también mucho más bajos. Pero que ellos sean más bajos es posiblemente debido a que hay menos demanda por la tierra cerca al centro y de ahí que su rentabilidad sea más baja. Los servicios de educación y salud deberían ser más baratos, pero en términos de calidad, esto también es dudoso, ya que los médicos y profesores mejor calificados generalmente prefieren vivir en ciudades más grandes y ganar los ingresos más altos allí disponibles. Por lo tanto, el argumento económico que se apoya en servicios a costos más bajo es cuando más incierto y en ningún caso parece justificar el sacrificio de las economías de escala disponibles en las ciudades más grandes.

Otro argumento se apoya en la afirmación de que las ciudades grandes no pueden suministrar empleo suficiente. "Estas (ciudades pequeñas) tendrán que jugar un papel esencial en el suministro de oportunidades de empleo alternativo a la agricultura, tales como oficios artesanales e industrias de procesamiento de alimentos y manufactura en pequeña escala..." 1/. Pero si las ciudades grandes no pueden suministrar empleo remunerativo, a pesar de la evidencia contraria en ingreso per capita y en distribución, entonces es difícil ver por qué los centros más pequeños pueden, ya que todos los tipos de empleo citados implican el sacrificio de las economías de escala 2/. Las artesanías son, tradicionalmente, pobremente remuneradas. Si por artesanías se entiende hacer las cosas de manera menos moderna, los

---

1/ Hacia el Pleno Empleo, OIT, op.cit., p. 100; Gilbert, op.cit. p. 90.

2/ Escritores que comparten esta idea ponen énfasis en la capacidad de absorción de la industria. The World Bank (Staff paper 209) señala que "en los Estados Unidos durante su período de rápida urbanización (1870-1910) aproximadamente 50 por ciento del empleo urbano estaba en el sector servicios". Op.cit. p. 54

/costos son

costos son más altos y el mercado reducido (como en el tejido a mano). En cuanto al procesamiento de alimentos, el mercado per capita es mucho menor en los pueblos pequeños, estando considerablemente limitado a panaderías y trabajos de embotelladora.

Un argumento adicional traído por los mismos tratadistas es que en los pueblos muy pequeños la agricultura se puede combinar con las actividades no agrícolas. Pero este tipo de agricultura de medio tiempo está también pobremente remunerado. La agricultura es una actividad de tiempo completo en todos los países en donde esta ha sido modernizada y aún en la única excepción que se cita a menudo - Japón - la agricultura de medio tiempo se dice que está declinando.

Un argumento por centros más pequeños es el de que estos suministran trabajo, mercados e influencia cultural para los distritos rurales circunvecinos. El punto concerniente a los mercados es, sin duda, cierto pero la pobreza de los pueblos determina un mercado reducido. Se afirma que en Colombia el 40 por ciento de la población rural está a una hora o menos de distancia de los pueblos de 10.000 habitantes 1/. De acuerdo al censo de 1964 había aproximadamente 100 pueblos con más de 10,000, 30 de los cuales tenían más de 30.000 2/. Utilizando datos y estimativos más recientes para 1975, Douglas McCullam afirma que hay 24 ciudades con más de 100,000 habitantes y hay una distribución notablemente uniforme, en cuanto al tamaño, de las grandes ciudades a las más pequeñas 3/. Más aún, existe una amplia distribución territorial. Solamente 4 de los 22 departamentos del país no tienen por lo menos una ciudad con más de 100,000 y

---

1/ Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo, 1969-1972.

2/ Hacia el Pleno Empleo, op.cit., p. 96.

3/ Douglas McCullam, Bogotá, Desarrollo Urbano, Documento de Trabajo, OIT, 1975.

/dos de

dos de estos tienen ciudades de 70,000 a 80,000. Cada una de las regiones geográficas más importantes del país tiene por lo menos una metrópolis 1/. Calculaba, para 1975, que había 51 ciudades con más de 20.000 habitantes.

A pesar de esta profusión de ciudades, la cual, la Misión de la OIT en 1970 consideraba que debería ser estimulada, existe poca evidencia de que el crecimiento del país fuera superior al de aquellos países latinoamericanos en donde existe una mayor concentración urbana, o de que la vida rural se viera con ello considerablemente afectada. Esto se atestigua no solamente por medio de la observación general. Allan Gilbert realizó varias pruebas en los poblados circunvecinos a Medellín y encontró que su vida se vió muy poco afectada por el crecimiento de la ciudad, en comparación con poblados pequeños más aislados 2/.

Parece ser un hecho que las ciudades más grandes en general han crecido más rápido que las intermedias y estas últimas más rápido que aquellas entre 20.000 y 50.000 habitantes 3/. Pero esto puede ser mirado como una consecuencia de las oportunidades de empleo en las ciudades más grandes. Ciertamente la concentración mayor de población en las ciudades más grandes de Brasil y México no ha parecido militar contra su tasa de crecimiento. La tasa más lenta en Chile y Argentina, con ciudades principales grandes, puede ser atribuída a circunstancias especiales.

En realidad, la posición "favorecida" de Colombia, al poseer tal abundancia de pueblos y ciudades, es un resultado de la topografía tan difícil. El aislamiento y los altos costos de transporte resultantes

---

1/ Ibid, p. 5.

2/ Allan Gilbert, "A note on the Incidence of Development in the Vicinity of a Growth Centre". Manuscrito que será incluido en su próximo libro sobre Crecimiento Industrial y Desarrollo Regional en Colombia.

3/ McCullam, op.cit., p. 2.

/proporcionaron gran

proporcionaron gran protección a los centros de distribución locales y aún a las actividades manufactureras. La Misión del Banco Mundial de 1949, observaba que, económicamente hablando, Colombia consistía en cuatro países en vez de uno, los cuales en las temporadas de lluvia, se encontraban virtualmente aislados. Propuso que el primer paso debería ser la interconexión por medio de una red de transporte bueno y para todos los climas. Parte, al menos, de la falta relativa de crecimiento de algunos de los pueblos y ciudades más pequeñas, puede atribuirse a la eliminación o merma de la protección geográfica de que gozaban previamente.

Si bien es cierto que existen muchos inconvenientes serios y costos sociales en las ciudades metropolitanas grandes, las ventajas no deberían ser pasadas por alto o minimizadas.

Los estudios recientes de seis grandes ciudades latinoamericanas (Río de Janeiro, Sao Paulo, Santiago, Caracas, Ciudad de México y San José), realizados por la CEPAL [1/], la cual en general ha estado orientada hacia la descentralización y ha sido crítica de la concentración, llegó a las siguientes conclusiones:

a) El ingreso promedio es más alto y mejor distribuido que en el resto del país.

b) En las áreas metropolitanas, el 20 por ciento más pobre de las familias tiene un salario nominal promedio más alto (en un caso cinco veces más alto) que las cifras para el resto de las zonas rurales. Esta relación también es válida para el 50 por ciento más bajo de las familias.

1/ "Income Distribution in Selected Major Cities of Latin America in their Respective Countries", Economic Commission for Latin America, Economic Bulletin for Latin America, Vol. XVIII, N°s 1 y 2 (1974). pp. 13-45.

/c) En relación

c) En relación a los analfabetos en edad escolar dentro de la población que vive en la capital y ciudades principales, el procentaje encontrado fue inferior a la mitad del promedio nacional, y naturalmente, aun inferior al encontrado en ciudades pequeñas y áreas rurales 1/.

Todo esto no justifica complacencia. Se sugiere, sin embargo, que la línea de ataque debería más bien tratar de eliminar o aminorar las desventajas y conservar las ventajas de las ciudades grandes antes que tratar de restringir su crecimiento y promover aquel de las ciudades más pequeñas, perdiendo de este modo muchas de las economías de escala y otras ventajas 2/.

La teoría de la dependencia

Esta es la teoría de que justamente así como los países en desarrollo pierden por comerciar con países económicamente más avanzados, así las regiones pobres (y por implicación la gente pobre) pierden por comerciar con regiones más ricas. De hecho encuentra la explicación tanto para el subdesarrollo como para las áreas deprimidas de la "explotación". Desde este punto de vista, el rápido desarrollo del Sur de Brasil no beneficia al Nordeste, sino que es a costa de él. Lo mismo podría decirse de Bogotá y el Departamento de Boyacá; Medellín y el Chocó, etc. Se observará que la teoría subyacente es diferente de aquella recién discutida en conexión con la relación de las ciudades a las áreas rurales circunvecinas. Más bien descansa en la teoría de que los oligarcas locales en las regiones

---

1/ "Income Distribution in Selected Cities in Latin America in their Respective Countries" Economic Bulletin for Latin America, ECLA. Vol. XVIII, Nº 1 y 2 (1973) p. 13-45.

2/ Esta es también una de las conclusiones de Edwin G. Mills, "It is best for public policy to regulate the offending activity than the city's population". Economic Aspects of City Size, Commission on Population Growth, Vol. V, p. 385.

/más pobres

más pobres acumularán capital y lo invertirán en las ciudades más ricas; de que se puede sacar ventaja de la pobreza de otros residentes locales para obtener gangas (los términos de comercio empeorarían); de que las regiones más pobres perderán su gente más capacitada y más joven en la emigración; de que la manufactura de la sección moderna desplaza las mercancías locales hechas a mano; de que el poder económico de las ciudades grandes, en general, será utilizado para explotar las regiones económicamente más débiles.

Se observará que la atracción de la teoría de la dependencia no es tanto económica como política. En realidad, se opone directamente a los argumentos económicos de las ventajas de la división del trabajo, la especialización y las economías de escala. Niega los beneficios de la movilidad y la merma de la competencia entre los más mal remunerados. En realidad, el Sur Rural de los Estados Unidos - un prototipo de región deprimida hasta la Segunda Guerra Mundial - era tal, no porque vendiera algodón sin procesar al resto de los Estados Unidos sino porque había demasiada gente tratando de ganarse el sustento cultivando algodón bajo condiciones primitivas. La mayor contribución a la mengua del problema fué el enorme éxodo del Sur rural durante la guerra cuando los trabajos para la mano de obra no calificada eran ilimitados, es decir, de repente apareció un grado de movilidad alto. Aún cuando esto inicialmente originó un aumento en los precios del algodón, fue este aumento el que llevó a una mecanización del cultivo y cosecha del algodón y a una reubicación de la actividad en tierras planas favoreciendo el uso de técnicas modernas y maquinaria.

En Colombia, la demanda de trabajo y el mercado que el crecimiento de Bogotá ofreció, dieron lugar eventualmente a un aumento en los ingresos per cápita en Boyacá, en contraste con el deprimido ingreso permanente en

/el otro

el otro departamento muy pobre, de gran altitud - Nariño - el cual permaneció lejos de las ciudades y mercados grandes.

Los términos de intercambio, donde ellos son desfavorables, reflejan un exceso relativo de oferta, aunque en ocasiones, tal oferta puede ser restringida por medio de controles o pactos. Más recientemente, productores de materiales primarios han recurrido a estos pactos, aunque generalmente esto es difícil. Una helada en Brasil es mucho más efectiva para elevar los precios del café que un Pacto Mundial de Café, el cual es difícil de hacer cumplir.

En términos económicos, la teoría de la dependencia parece ser débil. Los fundamentos políticos sobre los cuales descansa están fuera de los términos de referencia de este trabajo. Puede anotarse entre paréntesis, sin embargo, que el argumento político en favor de la descentralización puede ser diferente de aquel anticipado como una explicación de las áreas relativamente deprimidas. Puede simplemente ser el halago a sentimientos regionales locales, el anhelo de los comerciantes y propietarios de la tierra locales por el crecimiento y apreciación de valores, el deseo natural de los representantes políticos de asegurar beneficios para la región que ellos representan. El último punto llama la atención sobre una de las dificultades de poner en práctica una política de descentralización para las áreas deprimidas - la presión que se origina en muchas regiones o ciudades para participar en cualesquiera subvenciones o incentivos que se ofrezcan. Esta presión provendrá de representantes políticos, de todos modos. Pero si ellos pueden mostrar que el ingreso per cápita de la región está por debajo del promedio nacional, o las ratas de crecimiento por debajo de aquellas de las ciudades más grandes, su argumento es reforzado. Es dudoso, en materia de redistribución, si un vuelco en el énfasis de mejorar la condición de la gente más pobre, por mejorar

/aquella de

aquella de las regiones o ciudades es en general conveniente. Medidas que pueden incrementar el costo de las mercancías para los pobres urbanos en las ciudades grandes y beneficiar particularmente los intereses de los propietarios locales en las ciudades más pequeñas, son difíciles de justificar en términos de equidad.

Conclusión

Puede establecerse un argumento firme para la eliminación por parte del gobierno nacional de impedimentos tales como los servicios o comunicaciones deficientes, los cuales, si se eliminan, colocarían a las ciudades o regiones deprimidas en una posición competitiva mucho más fuerte. O se pueden justificar esfuerzos para utilizar la gran inversión existente en una ciudad que está perdiendo una industria en particular. Es difícil generalizar y cada caso debe considerarse de acuerdo a sus méritos. Más aún, el Estado tiene un interés en asegurar a todos sus ciudadanos un mínimo aceptable de servicios de salud y educación. Si, a la larga, el método más efectivo de elevar el nivel de los más pobres es mejorar la movilidad o intentar llevar fuentes de trabajo y servicios a la gente dondequiera que ella esté, es una cuestión debatible. La predisposición de este trabajo es hacia el lado de la movilidad pero con la admisión de que en el caso de los servicios públicos, la movilidad debe estar acompañada por la intervención directa, y de que hay una justificación económica para la eliminación de desventajas particulares cuando exista una buena posibilidad de que esta eliminación permitirá a la región o ciudad competir en términos iguales con otras regiones o ciudades.

El argumento para la descentralización o desaliento de la migración, que descansa en la supuesta incapacidad de encontrar trabajo en las ciudades más grandes, encuentra poco apoyo sólido en la teoría del

/crecimiento. No

crecimiento. No existe un nexo necesario entre empleo y capital. Más bien, la relación es entre capital y "mejor" empleo. Y los incentivos para la misma formación de capital son dependientes de firmes tendencias del crecimiento.

La justificación de una política de descentralización, que se apoya en el argumento firme de las deseconomías y desventajas crecientes de las ciudades grandes y las causas y consecuencias del aumento en los valores de la tierra, deben ser apreciadas en contra de la solución alternativa que se propondrá más adelante. En Colombia, donde estas desventajas han sido recalcadas, tanto la descentralización como la solución alternativa - a ser tratada más adelante - han sido aprobadas en principio.

PARTE V

POLITICA ECONOMICA NACIONAL Y POLITICA URBANA

- UN INTENTO DE RECONCILIACION -

Objetivo

Ha llegado a ser, se espera, evidente que lo que se necesita es un vigoroso esfuerzo nacional para lograr un crecimiento alto y sostenido bajo condiciones de estabilidad, con reducción en las diferencias de los niveles de vida. Sería deseable que la política urbana pudiera ayudar antes que obstaculizar el logro de estos objetivos.

Parece claro que existen ventajas en grandes conglomerados de gente, particularmente para los países en desarrollo. Pero es igualmente claro que el crecimiento espontáneo y básicamente no planeado trae en su séquito varias desventajas neutralizantes, las cuales fueron enumeradas anteriormente. Por otra parte, el crecimiento continuado de las ciudades grandes, incluyendo la ciudad principal, parece inevitable en la mayoría de los países en desarrollo debido al crecimiento en la población que todavía debe esperarse. Aún con un descenso drástico en la tasa de natalidad, los demógrafos parecen estar de acuerdo en que la población de Colombia se duplicará en la próxima generación. Con el fín de reducir la competencia en la zona rural atestada y de suministrar un ambiente que provea la motivación por familias más pequeñas, es conveniente que el grueso de este crecimiento sea urbano. Si los cálculos de Douglas McCallum son aceptados, Colombia ya tiene más de 50 ciudades con más de 20,000 habitantes y 24 con más de 100,000 1/. Aún con el

1/ Op.Cit. Su cálculo de 3.7 millones para Bogotá en 1975 es considerablemente más alto que los cálculos de otros tratadistas.

/crecimiento continuo

crecimiento continuo de todas estas ciudades o la mayoría de ellas, el crecimiento esperado de la población, en la próxima generación, (25 millones) es tan alto que las ciudades grandes existentes duplicarán o triplicarán su tamaño.

Desde el punto de vista del crecimiento y del empleo remunerativo, hay argumentos firmes en pro de permitir el crecimiento continuo de las ciudades más grandes - al menos un área metropolitana para cada región económica importante - si se pudiera encontrar alguna manera de evitar las desventajas y los inconvenientes del tamaño que han aparecido en las ciudades existentes.

En la discusión de los inconvenientes se encontró que estos consisten en la necesidad de dedicar una cantidad excesiva de recursos al tránsito o al movimiento, al empobrecimiento de los servicios que contribuirían más en resaltar la calidad de la vida, a los valores ascendientes de la tierra que llevan en su séquito la segregación, el hacinamiento, la dispersión baja de la densidad y la desigualdad creciente, a una fragmentación creciente de la vida en la cual la vivienda, el trabajo, la escuela, el comercio y las diversiones están separadas crecientemente por largas distancias, y en la opinión de muchos tratadistas una sensación creciente de no importancia e impotencia del individuo en las ciudades muy grandes. Estos factores disminuyen las ventajas económicas del tamaño, ya que algo del incremento en los ingresos debe ser pagado a los dueños de la tierra urbana o gastos en transporte. Las diferencias marcadas en modos y lugares de vida intensifican el efecto de privación (o sensación de envidia y resentimiento). El alza en los valores de la tierra que refleja el alza en arriendos debida a la escasez, fluye a los propietarios y les dá un derecho sobre el producto nacional. Esta es una transferencia regresiva del poder de compra. Al

/citar y,

citar y, en realidad, al recalcar estas desventajas no deben perderse de vista las ventajas muy grandes del tamaño o escala para acelerar el crecimiento del ingreso y las ventajas suministradas por una ciudad grande al proveer oportunidades para la especialización, al generar empleo suplementario y al suministrar motivaciones para tener familias más pequeñas.

Los objetivos de un enfoque diferente

Los objetivos de una política combinada nacional-urbana (y regional) pueden, por lo consiguiente, resumirse como sigue:

Sería deseable:

a) retener las ventajas económicas y sociales ofrecidas por las grandes áreas metropolitanas evitando o amenguando al mismo tiempo las desventajas;

b) promover el crecimiento de por lo menos una ciudad grande en cada una de las zonas o regiones económicas más importantes de un país;

c) elevar el nivel de todos los servicios públicos (incluyendo educación y salud);

d) aminorar las diferencias entre los modos o estilos de vida y niveles de consumo entre y dentro de las ciudades; y entre las zonas rural y urbana.

e) aminorar la tendencia hacia la segregación de la vivienda urbana por grupos de ingreso;

f) aminorar la usurpación de las ciudades más grandes de tierra que puede necesitarse para la agricultura o fines recreacionales en el futuro;

g) aminorar la desviación de recursos al transporte urbano reduciendo el volumen de tráfico en las horas de congestión y el uso de carros particulares para fines de transporte urbano, y tratar de estabilizar el empleo en los centros tradicionales de las áreas metropolitanas;

/h) recapturar una

h) recapturar una proporción tan grande como sea factible del alza real en los valores de la tierra urbana (por encima de la inflación) y utilizar esta alza para rebajar los arriendos y los precios de la tierra para los grupos de bajos ingresos y para otros servicios sociales;

i) en países con economías mixtas, aprovechar la oportunidad que ofrece el crecimiento urbano, las necesidades insatisfechas y los recursos subutilizados (especialmente humanos) para crear más y mejores oportunidades de trabajo, promover la movilidad de la mano de obra y aminorar el dualismo;

La alternativa en términos generales

Se cree que estos objetivos pueden, en gran parte, ser satisfechos en muchos países en desarrollo con economías mixtas por medio de un programa urbano y regional que estimule y movilice los ahorros personales y los dirija hacia el desarrollo urbano; que cree un diseño nuevo para el crecimiento urbano en la forma de una agrupación de ciudades planificadas, compactas, autosuficientes, en las cuales se pueda caminar, lo suficientemente grandes como para que resistan la atracción del centro tradicional y, con todo, lo suficientemente pequeñas como para que puedan prescindir del tráfico de vehículos en las horas de congestión y planificadas para una mezcla de diferentes grupos de ingreso; que permita la captura de las alzas en los valores de la tierra urbana y su uso para rebajar los arriendos para los trabajadores en bajos ingresos de las ciudades nuevas, al mismo tiempo que cobre arriendos de mercado a los grupos de ingresos superiores y a las propiedades comerciales e industriales; y que permita poner en práctica este diseño en las ciudades principales, en diversas regiones del país.

/Tal programa,

Tal programa, escasamente esbozado en el párrafo anterior, tendría que ser completado por medio de esfuerzos continuos para suministrar mejores servicios a las ciudades en conjunto; por medio de un plan cuidadosamente proyectado para estabilizar el empleo e incrementar el número de aquellos que de hecho viven en el centro tradicional de las áreas metropolitanas; por medio de programas de remodelación, renovación y reagrupación en las áreas urbanizadas existentes, diseñados para asegurar algunas de las ventajas de las ciudades nuevas propuestas; por medio de programas para elevar el nivel básico de los servicios para los residentes de todos los asentamientos, grandes y pequeños, y especialmente para la educación y salud; y por medio de un vigoroso programa de planificación familiar.

Los requisitos para un programa tan ambicioso son relativamente pocos pero muy importantes:

1) la posibilidad de elvar el ahorro personal para financiar la cantidad necesaria de edificios de tipo permanente y la infraestructura local, cantidad que en muchos países podría ser del 5 por ciento al 8 por ciento del producto nacional bruto;

2) una demanda de edificios (residenciales y no residenciales e infraestructura) que pueda absorber tales ahorros en términos que cubra los incentivos necesarios para ahorrar, de modo que los gastos en tales edificios, a su vez, pudieran ascender al 6 por ciento - 8 por ciento o más del producto bruto; 1/;

1/ Un estudio bastante inconcluso, patrocinado por las Naciones Unidas, sugiere que la elasticidad ingreso de la demanda para vivienda es menor que la unidad. (Integración de la Vivienda en los Planes de Desarrollo Nacional - Un Acercamiento al Sistema), ST/8CA/185, 1973). Otras investigaciones indican una elasticidad de demanda mayor que la unidad. Martin Paldam, "What is known about the housing demand," The Swedish Journal of Economics, June, 1970, pp. 130-145). Cont.

/El argumento

3) capacidad subutilizada suficiente en el sistema para producir la edificación adicional, además de la adición necesaria a la capacidad productiva en general para satisfacer los incrementos probables en la demanda efectiva de alimentos y bienes de consumo de todo tipo;

4) Planeación adecuada para llevar a cabo los objetivos de diseño urbano delineados arriba, y una legislación que permita la implementación institucional y financiera de la planeación;

5) suficiente disciplina social para permitir la adherencia de los objetivos principales y resistir a los grupos de presión cuyas demandas, si se aceptan y generalizan, pondrían en peligro el éxito de todo el programa.

La alternativa: Más específicamente, una agrupación de ciudades

Un programa de tanto alcance tendría naturalmente que ser adoptado como un elemento clave en el plan de desarrollo de un gobierno. Requeriría legislación, planeación cuidadosa y coordinación. La política en general y la vivienda en particular son campos en los cuales intereses institucionales y otros intereses se han desarrollado a través del tiempo, y a estos intereses debe, hasta donde pueda hacerse sin arriesgar el Diseño General, asignárseles un papel. La oposición fuerte a dedicar más ahorros al sector de la edificación tendría que ser superada. Los

---

1/ (Cont.)
El argumento del texto no descansa únicamente en una alta elasticidad-ingreso de la demanda, sino también en la gran demanda insatisfecha existente, el rápido crecimiento absoluto en las familias urbanas y las posibilidades casi indefinidas de elevar la calidad de las viviendas existentes. El hecho de que en los Estados Unidos, casi el 30 por ciento del ingreso disponible se continúe gastando en arriendo (real e imputado), muebles y accesorios, y funcionamiento es indicativo de la demanda muy grande y continuada.

/adherentes a

adherentes a la vivienda popular tendrían que ser convencidos de que sus metas serán satisfechas por medio de un plan más general y coordinado, que aborde el problema desde varios frentes simultáneamente. Donde no exista una entidad coordinadora a nivel nacional, sería aconsejable crear una.

Puede encontrarse que es conveniente fortalecer los atractivos de un sistema de bancos de ahorro e hipoteca, si éste existe, o crear un sistema, si no existe. En algunos casos puede lograrse la atracción aplicando la corrección monetaria a los depósitos de ahorros e hipotecas; en otros, recurriendo a los ahorros obligatorios en la creación e inversión de los fondos de cesantía para los trabajadores.

En la planeación, construcción [1] y administración de ciudades nuevas, es de suma importancia que esto se haga en cada caso por medio de una corporación pública semiautónoma, protegida de las presiones políticas locales y funcionando bajo la supervisión general de la autoridad coordinadora nacional. Generalmente la gente es feliz de asegurar un préstamo pero le disgusta el reembolsarlo. La propiedad pública continua de la tierra es indispensable con el fin de evitar un alza en los arriendos reales para los grupos de bajos ingresos a medida que los arriendos comerciales y los valores de la tierra aumentan con el fin de capturar arriendos superiores sobre la tierra usada para fines comerciales e industriales (y para vivienda de personas con ingresos superiores). Una razón más para retener la propiedad de la tierra y la edificación es la de que sólo en esta forma puede ejercerse influencia sobre la composición de la población, asegurando que siempre haya apartamentos al alcance de los trabajadores con bajos ingresos en la comunidad, y que los arriendos puedan ser

---

1/ Por constructores particulares bajo contrato.

/aumentados para

aumentados para los residentes que trabajan en otra parte. El objetivo es reducir el movimiento diario y el uso del automóvil, asegurar una mejor mezcla social de los grupos de ingreso y junto a este objetivo, es igualmente importante que a la gente que trabaje en la misma comunidad se le dén incentivos para vivir allí, es decir, que trabaje y viva en la misma ciudad.

El planificar por medio de la zonificación y el establecimiento de normas de construcción, nunca ha sido muy efectivo. Las regulaciones pueden ser usadas para prevenir cierto tipo de edificación, pero no pueden asegurar la construcción. La historia de la planeación urbana se ha desarrollado a través de zonificaciones y normas siempre cambiantes, generalmente como una respuesta a las presiones económicas. Sin embargo, debido a estas presiones se determina el uso de la tierra en términos de precios existentes. Rara vez se puede confiar en ellas para determinar la asignación apropiada de la tierra urbana, en términos de los precios de unos pocos años para cuando la comunidad esté completa. Lo que puede ser apropiado para los precios actuales, puede ser enteramente inapropiado para una ciudad más grande o para una ciudad más próspera. De aquí que la ciudad convencional debe, a gran costo, ser reconstruída continuamente, lo cual es un procedimiento antieconómico.

La relación de esta proposición con el suministro de vivienda para los grupos de ingresos más bajos quizás no es aparentemente inmediata. Contribuye a la solución del problema de varias formas. En primer lugar, suministra vivienda y servicios, en una ubicación altamente deseable, directamente a aquellos trabajadores con ingresos bajos quienes están empleados en la comunidad nueva. En segundo lugar, libera para otros trabajadores la vivienda existente de aquellos que se mudan a las comunidades nuevas. En tercer lugar, al acomodar miembros numerosos en comunidades compactas, de densidad relativamente alta, reduce la presion sobre los

/valores de

valores de la tierra en otras partes del área metropolitana. En cuarto lugar, por medio del movimiento acompañante, al suministrar incentivos a más trabajadores en el centro tradicional para que vivan allí, libera aún más la vivienda disponible en los suburbios u otras secciones de la ciudad existente. Finalmente, el programa amplio de construcción asegura más y mejor empleo y de ahí la capacidad de pagar mejor vivienda. La efectividad de estos impactos depende, naturalmente, del volumen de vivienda nueva suministrada en relación con el crecimiento total de la población.

El satisfacer los requerimientos estrechamente relacionados de tamaño y compatibilidad acarrea un sacrificio de la vivienda unifamiliar, carros, garajes y cerca de un 25 por ciento del área dedicada a las calles y lotes de estacionamiento. Para lograr estos objetivos, debemos escoger entre el hacinamiento inaceptable por cuarto de las viviendas unifamiliares, o la vivienda multifamiliar y una reducción drástica en el uso de los carros. Tanto la vivienda unifamiliar hacinada como un uso extravagante del espacio en calles y transporte urbano, permanecerán, desafortunadamente, con nosotros por largo tiempo de todos modos. Pero al menos, para el crecimiento futuro de las ciudades en los países en desarrollo, tenemos una alternativa factible.

Muchos planificadores urbanos se oponen violentamente a la vivienda multifamiliar y, especialmente, a aquella que requiere ascensores. Pero con un examen más minucioso se encuentra, generalmente, con que sus críticas se dirigen más a la falta de espacios de recreo o amenidades y paisaje o a la concentración de familias pobres en "ghettos", que a la altura en si misma. Si los ascensores son adecuados y mantenidos en debida forma, si se suministran luz y aire adecuados, si las necesidades de los niños son atendidas, si se puede lograr una mezcla social y se asegura la seguridad personal y de propiedad, pueden satisfacerse la mayoría de las objeciones

/a los

a los edificios de "gran altura". Es significativo que algunos de los apartamentos más costosos en el mundo están en edificios de gran altura, y generalmente el precio de los arrendamientos depende de la altura.

Ilustración

Para ejemplificar la naturaleza de la propuesta, comparemos el crecimiento del área metropolitana, planificada como una agrupación de ciudades con el crecimiento convencional de una ciudad monocentrada con la misma población. Supongamos por el momento que el crecimiento planificado se aplica a una ciudad como Bogotá con tres millones de habitantes creciendo rápidamente. Supongamos, además, que los siguientes tres millones se acomodan en cuatro ciudades nuevas dentro del área metropolitana y por un incremento en el número de residentes cerca a los centros de empleo en la ciudad existente. Se asume que los incentivos para vivir y trabajar en las ciudades nuevas son efectivos y que se mantiene la propiedad pública.

En el caso del crecimiento planificado, la inversión total puede ser mayor, pero la composición sería diferente. Se gastaría mucho más en vivienda mejor o en servicios a la comunidad y mucho menos en transporte. Si se estabiliza el empleo en el centro tradicional, por ejemplo, no habría necesidad de avenidas adicionales a través del corazón de la ciudad, o de un sistema de metro, estos enormes ahorros de capital y la reducción en los costos diarios, tanto locales como en importaciones, podrían desviarse hacia vivienda y servicios públicos mejores.

La extensión de la ciudad hacia afuera estaría limitada a los cuatro centros adicionales de alta densidad y requeriría quizás solamente cerca de 6,000 hectáreas. No se requeriría una extensión adicional de los suburbios exclusivos para los grupos de alto ingreso, de un lado, ni de tugurios lejanos por el otro, con una reducción consiguiente en los contrastes desagradables.

/Si se

Si se acelerara el programa de construcción, se podría dar comienzo a reemplazar los barrios bajos existentes por áreas renovadas, incorporando las ideas básicas de ciudades diseñadas para caminar. En otras palabras, podría haber un aumento dramático en el nivel promedio de la vivienda y servicios en el área nueva de seis millones por encima del promedio en el área existente de tres millones, aumento que, presumiblemente, es el objetivo de todos los programas de vivienda.

Aquellos residentes pudientes, quienes todavía deseen vivir en casas unifamiliares, en parques particulares, podrían hacerlo comprando las existentes que permanezcan disponibles. Todavía podrían ir al trabajo conduciendo sus propios carros y estacionar cerca a su trabajo, pero presumiblemente a un costo mucho mayor. Todo lo que se está proponiendo es que tales estilos de vida sean restringidos, que no se extiendan y que formen una proporción cada vez más pequeña del total.

Con la necesidad reducida del carro particular y su uso, los problemas de la contaminación ambiental, el ruido y la congestión se resolverían considerablemente así como sería una contribución sumamente urgente a la conservación de la energía.

Resultaría algún ahorro en la distribución de redes de empresas de servicios públicos, pero no en la provisión de fuentes principales de suministro.

Si este programa fuera acoplado con un sistema de avalúos de la tierra en los centros metropolitanos cada dos años, como una base para recaptura considerable de las alzas en los precios de la tierra en exceso del alza general en precios (con exenciones para los dueños de viviendas ocupadas más pequeñas), una de las fuentes principales de riqueza no ganada se cerraría.

En la ausencia de tal programa urbano, los tres millones de habitantes adicionales encontrarán residencia en suburbios lejanos o apartamentos de

/gran altura

gran altura que todavía están suficientemente alejados del trabajo y de las amenidades como para requerir el uso de uno o dos carros familiares, o en sitios y servicios de autoconstrucción o edificios en laderas pendientes, sin permiso para construir, o en otra tierra lejana que requiere mucho transporte y otros servicios. La congestión se volvería mucho peor con una duplicación de la población y sumas mucho mayores tendrían que gastarse en transporte, tanto público como particular. Los valores de la tierra subirían en el centro y en sectores deseables y, con el aumento en los valores de ésta, los edificios se construirían más altos. La ciudad se extendería hacia afuera en círculos concéntricos cubriendo la tierra agrícola con cemento y concreto. La segregación continuaría lo mismo que las diferencias marcadas en estilos de vida. La desigualdad se incrementaría con el aumento en los valores de la tierra.

Si el lector considera que esta descripción es exagerada, todo lo que tiene que hacer es estudiar los resultados del mecanismo de precios en la asignación del uso de la tierra y la planeación urbana en el caso de Sao Paulo en Brasil, una ciudad que se ha desarrollado rápidamente a cerca de ocho millones de habitantes en años recientes.

La única diferencia es que Sao Paulo ha estado disfrutando de una rata de ingreso excepcionalmente alta, así como de un crecimiento de la población, de modo que los edificios son más altos, hay más carros, la congestión y la contaminación ambiental son mayores y los contrastes son más marcados de lo que sería el caso con una duplicación no planificada, en unos pocos años, de la población de Bogotá. Sin embargo, no puede dudarse que las tendencias en Bogotá y otras ciudades grandes latinoamericanas seguirán aquellas experimentadas por Sao Paulo en años recientes. No obstante, el diseño no necesita ser restringido únicamente a las ciudades más grandes. Cualquier ciudad de 500.000 o más, bien podría planificar su

/crecimiento futuro

crecimiento futuro en términos de una agrupación de ciudades compactas, diseñadas para caminar, lo suficientemente cercanas como para obtener las ventajas del tamaño y todavía evitar los males de la segregación, la congestión, los suburbios alejados y los valores crecientes de la tierra.

Antecedentes y precedentes

Aún cuando lo que se está proponiendo aquí no ha sido adoptado en su totalidad por ningún país, los elementos del programa tienen varios antecedentes y precedentes. Las ventajas de una ciudad planificada desde un punto de habitabilidad han sido reconocidas por largo tiempo; y las limitaciones de planificar por medio de la zonificación, normas y códigos de construcción han sido asimismo reconocidas. Las ventajas que podrían obtenerse al juntar el trabajo y la vivienda, como fue el caso durante miles de años de vida urbana, han sido reconocidas e intentadas en grados variables. No han tenido mucho éxito debido a la venta inicial de la tierra, pérdida en la capacidad de suministrar incentivos, a través de arriendos diferenciales, para trabajar y vivir en la misma comunidad y la existencia de carros, energía barata y facilidades excelentes de transporte suministradas por el Estado. Esta es la explicación básica de por qué los viajes largos y el uso de carros no han sido disminuidos en las "Ciudades Nuevas" de Gran Bretaña o en las Comunidades Planificadas en los Estados Unidos, aun donde originalmente se logró un balance bueno entre el empleo y las residencias. La compra previa de la tierra por las autoridades públicas como sitios futuros para comunidades urbanas, ha sido practicada por largo tiempo en Estocolmo, pero más bien para suburbios que para ciudades integradas. Estas últimas se encuentran, ahora, bajo estudio. Sin embargo, el incremento inicial elevado en los valores de la tierra fue capturado de esta manera por el Estado (pero perdido más tarde por alquileres a largo plazo con arriendos fijos).

/Los precedentes

Los precedentes más importantes pueden quizás encontrase en Francia y Singapore. Con el fracaso del concepto de los "polos de crecimiento" como medio de descentralización, en su forma original, el gobierno francés a mediados de los años sesenta, adoptó el plan de descentralización dentro de las áreas metropolitanas. Admitió que las "Ciudades Nuevas" de Gran Bretaña eran demasiado pequeñas y dispersas para producir un impacto en el problema y carecían de la agilidad y el movimiento necesarios para resistir la atracción de los centros de las ciudades grandes, de modo que determinó planificar cinco ciudades de cerca de 400.000 habitantes, cada una, dentro del área metropolitana de París, y seis más en otras cuatro áreas metropolitanas de Francia.

Desafortunadamente, al tratar de obtener tierra más barata y espacios abiertos amplios, integró el distrito metropolitano como si se extendiera a 35 kilómetros del centro de París, agrandando enormemente la extensión espacial del área metropolitana urbanizada de París. Igualmente, en forma desafortunada, influenciada quizás por el punto de vista de los urbanizadores particulares de vender continuamente con el fin de construir, las corporaciones urbanas francesas se deshicieron de la mayoría de la tierra y edificios que habían adquirido y perdieron la capacidad de influenciar el volumen de movimiento y transporte requeridos. Estos fueron defectos en la implementación, quizás inevitables en el momento en que la propiedad del carro estaba tan difundida y la gasolina tan barata y los suburbios tan diseminados, pero no afecta la validez de la idea fundamental de "ciudades dentro de las ciudades", o "el principio de la ciudad agrupada para acomodar el crecimiento urbano". El valor de lo precedente para los países en desarrollo descansa en el concepto de comunidades planificadas,

/de tamaño

de tamaño relativamente grande, cerca a las áreas metropolitanas existentes 1/.

El ejemplo de Singapore, nos presenta algunas consideraciones que son muy relevantes para los países en desarrollo. Lo que comenzó como un programa de emergencia de vivienda popular, en una ciudad estado con tierra limitada y grandes áreas de barrios bajos, evolucionó relativamente en pocos años en un programa de ciudades de densidad alta, parcialmente integradas, y un motor de crecimiento importante y finalmente en la planificación de una ciudad totalmente integrada de 400.000 habitantes (Ciudad Jurong) dentro del área metropolitana. Una corporación pública adquirió la tierra, planificó la construcción y administro la "Nueva Ciudad". Con el transcurso del tiempo, los conjuntos residenciales se hicieron más grandes, se les añadieron facilidades comerciales y comunales y aún se montaron fábricas en los pisos de los edificios para ensamblaje sencillo y limpio, que pudiera ser realizado por las madres residentes de la comunidad. En las nuevas comunidades más grandes, apartamentos para grupos de ingresos altos y medianos están siendo añadidos a la vivienda popular. Al comienzo, todos los apartamentos eran para ser arrendados, más tarde se vendieron muchos y se hicieron intentos para controlar la reventa. Sin embargo, se perdió uno de los principales beneficios del programa debido a la venta de los apartamentos, al uso difundido del automóvil, a la renovación del centro tradicional y al desempleo allí creciente y a los medios de transporte mejorados en este centro, creando los problemas habituales de

---

1/ Robert Lecourt, Director, Centro de Investigación de Urbanismo: Las Ciudades Metropolitanas y de Tamaño Mediano en el Desarrollo Regional de Francia, Simposio sobre Desarrollo Urbano, Banco Nacional de Habitação, Brasil, 1974, interpreta las medidas, como diseñadas para detener el crecimiento de París, pp. 167-168. Otros tratadistas lo consideran más como un medio de acomodar el crecimiento de París y las otras ciudades grandes.

/tráfico. Ahora

tráfico. Ahora se están haciendo esfuerzos para desanimar el uso de los carros particulares para ir y venir del trabajo, localizado en el centro.

Uno de los principales méritos del plan es que la corporación pública pudo promediar los arriendos y los precios de venta, de modo que se proporcionó vivienda al grupo de ingresos más bajos, a costos que ascendían solamente a cerca de un 10 por ciento - 15 por ciento de sus ingresos familiares, al mismo tiempo que los Estados como un todo, tienen un modesto déficit únicamente. Un mérito adicional fue el alto nivel del empleo y crecimiento mantenido durante un período (bien en exceso del 10 por ciento por año) al cual contribuyó el programa de construcción continua ascendente, el cual ascendió a cerca del 14 por ciento del PNB. La financiación provino, sobre todo, de un porcentaje de los salarios contribuído por los empleadores a un fondo de cesantías y de la adquisición de vivienda por empleados individuales. El subsidio, que consistió en la diferencia entre los ingresos totales de la operación y los costos de ésta y de servicio de la deuda, fue sólo una pequeña suma, en términos relativos, que fue cubierta con cargo al presupuesto del gobierno.

De aquí que los elementos de lo que se ha sugerido como una solución para muchos problemas nacionales y urbanos de los países en desarrollo con economías mixtas, han sido en realidad en mayor o menor grado sometidos a prueba. Mucho puede aprenderse tanto de los éxitos como de los fracasos en alcanzar objetivos básicos y aún de la definición de estos. También, mucho puede aprenderse de la necesidad de una implementación cuidadosa, de la financiación y de la movilización de recursos, de la legislación y de la administración. El planteamiento completo es relativamente nuevo, existiendo bastante experiencia disponible.

/Factibilidad económica

Factibilidad económica

Proponentes de la alternativa de sitio y servicios y autoconstrucción en las periferias de las ciudades, francamente admiten las desventajas de la solución pero sostienen que el aspecto económico del problema descarta otras alternativas. Comparando investigaciones sobre ingreso con costos de pago de la deuda, sostienen que para varias ciudades en los países en desarrollo, del 40 por ciento al 80 por ciento de las familias no tienen con qué pagar viviendas bien ubicadas, con buenos servicios y construídas mediante métodos convencionales. Esta es una crítica seria y merece atención cuidadosa.

Puede, en primer lugar señalarse que, no obstante la anterior situación, tales familias ya están habitando casas de cualquier clase. El problema inmediato está expresado equivocadamente. Y no estriba solamente en construir viviendas nuevas para tales familias, sino el de mejorar sus servicios de vivienda. Si una familia puede procurarse dos cuartos en vez de uno, o una casa autoconstruída en vez de arrendar dos cuartos en ella, esa familia ha mejorado su condición de vivienda. La posibilidad de hacerlo depende de: a) condiciones de un alto nivel de empleo con ingresos familiares reales en aumento; b) una adición a la existencia total de viviendas igual o mayor al exceso del crecimiento en familias nuevas; c) movilidad en los bienes raíces, la cual implica fondos disponibles para hipotecas sobre las casas existentes.

El problema, por lo tanto, no es construir para todo el 40 por ciento o 50 por ciento de las familias que no pueden pagar la vivienda construída convencionalmente, sino más bien construir para una mezcla de grupos de ingreso de clase media alta y clase alta baja que pueden pagarla y son por lo menos iguales en número al crecimiento en familias nuevas o digamos, 5 por ciento de las familias urbanas, además de almacenes, lugares de trabajo y otras instalaciones para la comunidad.

/Si podemos

Si podemos construir y vender viviendas no para el 5 por ciento sino para el 6 por ciento, inmediatamente creamos vacantes y descongestionamos todo el mercado existente para vivienda, especialmente para los grupos de ingresos más bajos. Si, además, el grueso de tales nuevas viviendas se encuentra en las ciudades nuevas y hay disponibles menos permisos para construir y menos dinero para hipotecas para la vivienda unifamiliar de alto costo, puede encontrarse que con un 5 por ciento a 6 por ciento del producto nacional bruto sería suficiente para suministrar la adición anual requerida para viviendas, almacenes, infraestructura y otras construcciones para la comunidad 1/. La capacidad de hacer esto año tras año dependerá del crecimiento del ingreso per cápita y de la capacidad, dentro de cada ciudad, de subvencionar los arriendos de los trabajadores con ingresos más bajos, capturando el alza real en los arriendos de los inquilinos comerciales e industriales y con ingresos superiores.

El programa en sí mismo contribuirá al primer requisito, pleno empleo con salarios reales ascendentes. Singapore, una vez más, puede citarse como un ejemplo de este aspecto del problema.

Conclusión

La propuesta para cambiar el diseño del crecimiento de las ciudades, y aún cambiar el diseño de las ciudades existentes, no requiere un patrón rígido. Puede aplicarse a los sitios de campos verdes en las afueras de las ciudades, a aeropuertos abandonados, a llevar oportunidades de empleo a las áreas residenciales existentes, o residencias y facilidades comunales a las áreas de empleo existentes. El objetivo básico es formar una metrópolis en una agrupación de ciudades compactas, autosuficientes, diseñadas para el tránsito peatonal y reducir o abolir los males enumerados anteriormente.

1/ Esto indican estudios preliminares para Colombia.

/Cada sitio

Cada sitio y cada área metropolitana plantea problemas especiales y se requiere flexibilidad en la consecución de los objetivos. Sin embargo, deben hacerse ciertas escogencias que no dejan mucho lugar para un término medio. Parece sumamente improbable que podamos evitar una duplicación o triplicación de la población de la mayoría de los países en desarrollo en la próxima generación. Parece que la urbanización y el desarrollo están necesariamente unidos y hay muy pocas alternativas para escoger. Siendo sumamente probable que se necesiten ratas de crecimiento altas y sostenidas para escapar del círculo vicioso del subdesarrollo y evitando la dispersión extensa de las actividades no agrícolas, de tal modo que las ciudades más grandes continuarán creciendo. También debe escogerse entre el crecimiento urbano espontáneo y el crecimiento urbano planificado. También debe escogerse entre permitir que el alza en los valores de la tierra determine el diseño de las ciudades o que tales alzas sean capturadas por las corporaciones de desarrollo urbano u otras medidas, y que sean utilizadas para remodelar el diseño y disminuir las diferencias en modos de vida. También debe escogerse entre densidades superiores o el desparramamiento urbano. Nuestro tema, en resumen, abunda en alternativas y la necesidad consecuente deberá centrarse en saber escoger entre tales alternativas.

Estas alternativas o la necesidad de escogencias son reales y no pueden evadirse. El no hacer nada significa, en efecto, optar por continuar el patrón de décadas recientes e intentar seguir las huellas de la civilización del automóvil, desarrollada en países económicamente avanzados con un crecimiento bajo de población. Es una escogencia que indudablemente producirá resultados sumamente indeseables. Si ya existen varios centros metropolitanos en las principales regiones económicas de un país, el patrón de crecimiento que aquí se sugiere puede aplicarse a esos centros sin debilitar su posición competitiva frente a la ciudad principal.

/Hasta este

Hasta este punto no hay conflicto con la política nacional de mantener una rata de crecimiento alta aminorando al mismo tiempo las diferencias en los niveles de vida. En realidad, las políticas son complementarias, ya que al construir las ciudades nuevas dentro de las áreas metropolitanas existentes, provee un sector líder, (la construcción) el cual tenderá a elevar las ratas de crecimiento en todos los sectores y de ahí la tasa total de crecimiento. El constituye un campo amplio en el cual fuerzas exógenas pueden ponerse en acción para alcanzar y mantener tasas de crecimiento mucho más altas que aquellas que prevalecen en la mayoría de los sectores. Complementa las exportaciones ya que es menos vulnerable a la acción adversa en el extranjero y es mucho menos dependiente de las importaciones.

La importancia del sector de la construcción

La importancia del sector de la construcción en la economía nacional es doble - su tamaño, en relación a la formación bruta de capital privado o a la producción nacional, y su variabilidad, la cual lo convierte en un sector estratégico o sumamente sensitivo. En términos del tamaño, la construcción residencial en Canadá, la cual cuenta con estadísticas excepcionalmente completas, dio como promedio el 5 por ciento del gasto nacional bruto de 1952 a 1973, siendo los extremos 3.85 por ciento en 1952 y 6.01 por ciento en 1958; cuando se añade la construcción no residencial, el porcentaje ascendió al 14 por ciento en 1973.

En los Estados Unidos la construcción residencial ascendió al 3.9 por ciento del PNB en 1973 (los gastos de vivienda declinaron de un porcentaje del 5.2 por ciento en 1959). Los gastos en estructura totales ascendieron al 10 por ciento del PNB en 1973 y al 46 por ciento de la inversión bruta interna fija privada total. El gasto en la construcción residencial solamente, ascendió al 25 por ciento de la inversión bruta

/interna fija

interna fija privada en 1973. La variabilidad es puesta de manifiesto más claramente por la fluctuación en los gastos en residencias nuevas, como porcentaje de la inversión bruta interna fija, de 56 por ciento en 1959 a 20 por ciento en 1974 1/.

En Brasil, los gastos en vivienda y obras relacionadas ascendieron del 0.8 por ciento del PNB en 1966 al 4.6 por ciento en 1969 y una vez más alcanzaron esa relación en 1973, y fue comparable con los países desarrollados de los Estados Unidos y Canada. 2/.

Como ilustración adicional de la amplia variación que puede encontrarse en este campo general, puede mencionarse la vivienda y construcción en general en Chile como un porcentaje del PNB, que dió un promedio de alrededor de 1.3 por ciento y 4.5 por ciento respectivamente para el período 1961-1969 3/. En Singapore, en el extremo opuesto, para el período 1967-1972, la construcción dió un promedio de alrededor del 11 por ciento y con la construcción relacionada, el 14 por ciento del PNB 4/.

Otra indicación de la importancia de los gastos que tienen que ver con la vivienda, puede deducirse sumando el valor imputado de arriendo de la vivienda, los gastos en menaje doméstico y accesorios, y funcionamiento de la casa, y expresando el resultado como un porcentaje del ingreso disponible en efectivo. Para los Estados Unidos, los porcentajes fueron 29 en 1973 y 27 en 1974 5/. Esto no incluye los costos de funcionamiento

---

1/ Datos provenientes del Informe Económico del Presidente, 1975, para los Estados Unidos, y "Estadísticas de Vivienda 1973", para Canadá.

2/ Cálculos tomados de un manuscrito inédito de Roger Sandilands, "Indización en Colombia, Brasil y Chile con Especial Referencia a la Financiación de Vivienda", 1975.

3/ Sandilands, op.cit.

4/ Libros Anuales de Estadística, Singapore.

5/ Informe Económico del Presidente, 1975.

/del carro

del carro particular o el transporte personal, los cuales se hicieron en gran parte necesarios por el patrón suburbano de vida. Sumando la compra de carros nuevos, repuestos y gasolina por parte de los consumidores elevaría estos porcentajes en 10 puntos.

De aquí que, como se arguyó anteriormente, la construcción en general y la vivienda en particular, constituyen un sector líder ideal, ya que los requerimientos de viviendas más espaciosas y mejor localizadas, con sus muebles y accesorios, son virtualmente ilimitados. Lo que se necesita urgentemente es que la oferta de ahorros personales disponible para vivienda y otras construcciones sea no solo adecuada, sino que continúe subiendo constantemente para satisfacer la demanda creciente; que los costos, tanto de materiales y mano de obra calificada como de financiación, se mantengan lo suficientemente bajos como para no desanimar la demanda; que las entidades públicas asuman un papel más activo en el préstamo de los ahorros, en la planificación y administración de las comunidades nuevas y en el ejercicio de un control más estricto sobre la concesión de licencias a urbanizaciones de densidad baja, especialmente en los suburbios.

Elevar el nivel promedio de vivienda y suministrar subvenciones ocultas y amenidades a las familias de ingresos bajos, residentes en las comunidades nuevas, y empleo y subsidios abiertos a aquellas que ocupan las viviendas existentes más pobres, de modo que ellas pueden mejorar la vivienda o mudarse a viviendas mejores, sería un factor poderoso en mejorar la distribución. En el mismo sentido actuaría la restricción en el alza de los valores de la tierra en centros existentes y suburbios "nuevos y exclusivos" y la captura y retransferencia de los valores ascendientes de la tierra en las comunidades recién planificadas. Ninguna de estas medidas redistributivas tiene por qué afectar adversamente a los incentivos para invertir.

/Con relación

Con relación al tercer objetivo de la política nacional, eludir la inflación, un aumento considerable en la tasa total de crecimiento a través de un programa amplio de construcción, podría sustentarse sin inflación si ese programa fuese financiado con el ahorro y si se tomaron medidas previas para evitar los cuellos de botella que se pueden presentar en materiales y en mano de obra calificada, evitando así el alza en los precios debido a un empuje de los costos, como fue exitosamente hecho en Singapore durante varios años.

El prerequisito más importante

Lo que se está proponiendo no es muy difícil en términos técnicos. El problema real es si los requerimientos políticos y administrativos pueden satisfacerse en los países latinoamericanos. Parece sumamente improbable, por ejemplo, que una corporación pública provista de personal y manejada como una unidad de una entidad gubernamental local pudiera tener el grado necesario de protección contra las presiones políticas la pericia y continuidad de política, para planificar y llevar a cabo un programa de largo alcance, elevando los arriendos de acuerdo con los precios ascendentes para mantener la viabilidad financiera del proyecto. A menos que se haga esto, sin embargo, el Estado tendrá que garantizar los préstamos de las corporaciones o no se puede tener acceso a los ahorros particulares. Si este acceso no es posible, habría que recurrir a los fondos públicos, los cuales son siempre inadecuados y es políticamente difícil justificar su uso para proveer almacenes, oficinas y vivienda para la clase media, de los cuales se espera que provenga el aumento en los arriendos que suministrarán los fondos para el sistema de subsidios cruzados. El programa en conjunto, en tal caso, podría convertirse fácilmente en no más que proyectos públicos adicionales de vivienda, dejando intactos la mayoría de los males de las ciudades grandes previamente discutidos.

/Por lo

Por lo tanto, a menos que el Gobierno nacional esté dispuesto a estatuir entidades públicas semiautónomas con juntas y administración independientes, pero funcionando bajo la dirección financiera y política del gobierno nacional, el éxito de la alternativa de ciudades dentro de ciudades es problemático. Si estos requisitos se satisfacen, el gobierno nacional podría garantizar las obligaciones de las corporaciones públicas de desarrollo urbano y estas podrían tener acceso a los ahorros particulares. La distinción entre vivienda pública subvencionada, según se proveyó en el pasado, y la planificación urbana, según se propone aquí, es vital. Si bien se espera que el nuevo diseño urbano permitirá una elevación del nivel de toda la vivienda, y especialmente de los residentes con ingreso inferior de las ciudades nuevas, esto se efectuará indirectamente más bien que construyendo exclusivamente unidades de vivienda para las familias de bajos ingresos. Esta última política perpetuará simplemente la vivienda pública segregada subvencionada en los suburbios remotos de los lugares de empleo. La planeación urbana propuesta aquí incorpora un diseño radicalmente nuevo para el crecimiento urbano.

Los requerimientos políticos y administrativos pueden, por lo tanto, ser tan difíciles de satisfacer en los países en desarrollo, que únicamente los países que ya posean un nivel relativamente alto de capacidad pública administrativa y madurez política estarán en situación de adoptar exitosamente el diseño propuesto.