

ASPECTOS DEL PROCESO DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

(Sugerencias para una estrategia a nivel continental)

Luis Lander

Julio C. Funes

Trabajo presentado en el Seminario sobre Aspectos del Proceso Urbanización, organizado por el Centro Colombiano de la Construcción. Bogotá, 9 y 10 de octubre de 1967

Serie: Documentos Teóricos

N° 8

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

Lima, octubre de 1967

1.- La urbanización y el desarrollo.

En los últimos años han proliferado trabajos sobre las relaciones entre desarrollo, urbanización e industrialización. En el Congreso de Planificación de Caracas del mes de noviembre de 1966, presentamos una ponencia sobre este punto, que resumimos a continuación, solamente porque parece necesario para las explicaciones posteriores (1).

Los países de América Latina muestran una situación en estos últimos años que coloca al continente en los primeros lugares del mundo, tanto en cuanto a incremento de la población, como en concentración urbana.

Al mismo tiempo, el ritmo de desarrollo económico, no solamente no corresponde a ese crecimiento y concentración poblacional, sino que lamentablemente manifiesta una franca tendencia a deteriorarse.

Complicando más el problema, los pocos estudios realizados sobre el particular evidencian una pésima distribución de la riqueza y del ingreso, permitiendo que ínfimas minorías obtengan la mayor parte, mientras la inmensa mayoría escasamente obtiene un ingreso para atender apenas a los gastos de subsistencia.

Como telón de fondo de la grave situación descrita, está el hecho de la existencia de una sociedad mundial dual, con una clase "alta" y una clase "baja" de naciones, constituyendo los países que integran América Latina núcleo importante dentro de la segunda de dichas clases.

Como síntesis de todo lo anotado, el binomio trágico de la coexistencia de un proceso acelerado de urbanización con un evidente subdesarrollo económico, dentro de las características anotadas, constituye sin lugar a dudas causa primera de los problemas sociopolíticos que agobian a los países latinoamericanos.

La ausencia de una estrategia por deficiente conocimiento de las relaciones de causa a efecto, unida al bajísimo poder de negociación que ofrece el actuar aisladamente frente a poderosos intereses internacionales, contribuye a mantener a América Latina sumida en una situación de la cual lucha desesperadamente por salir.

(1) L. Lander y J.C. Funes, "Urbanización y Desarrollo", en "Hacia una Política de Integración para el Desarrollo de la América Latina", Ediciones SIAP, Serie Congresos N° 1 Cali, Colombia, 1967, pps. 60-110.

La urbanización, entendiéndose ésta como una concentración de la población en el espacio, es el resultado natural que se provoca, al producirse la expulsión de población del campo, por diversas razones que no es del caso explicar aquí; y como en América Latina el sector secundario muestra, un nivel de crecimiento muy bajo, un alto porcentaje de la población que se concentra, queda marginada del desarrollo, tanto desde el punto de vista económico, como social-institucional y político.

El proceso económico, en esas condiciones, por su importancia y facilidad de medición (ingreso y su distribución, producto y su destino, etc.), atrae la mayor atención y se dejan a un lado otras situaciones todavía más graves, entre las cuales enfatizaremos en este trabajo las de tipo socio-institucionales, que no pueden ser solucionadas sino por la vía de decisiones políticas.

La idea generalmente aceptada de que el sector externo es el elemento explicativo de esta situación, es solamente una interpretación parcial e incompleta. Es claro que, especialmente en estos últimos años, el deterioro de los términos de intercambio exterior han impuesto a nuestros países, como únicas alternativas, la inversión extranjera y la utilización de créditos internacionales dirigidos inexorablemente a un "barril sin fondo", pero es evidente también que esa situación solamente puede mantenerse con la aprobación de los grupos de poder interno, interesados en el mantenimiento del status. Y esa anuencia ni siquiera necesita ser expresa, puesto que no hacer nada en política, en muchas ocasiones significa comportarse políticamente de manera, muy activa.

Siendo la población urbana el principal núcleo que decide políticamente la suerte de un país, hemos sido hasta ahora muy poco previsores al no ocuparnos de manera integral de su evolución y, por lo tanto, muy poco sabemos acerca de cómo planificar su futuro mediano e inmediato.

A continuación presentaremos algunas de las consecuencias de esta situación y posteriormente nos ocuparemos de lo que podría ser una política de desarrollo urbano, que atenuase los efectos negativos que la urbanización como concentración plantea, al mismo tiempo que se aprovecharan todas las ventajas que, evidentemente, el proceso ofrece.

2.- Incapacidad del sistema.

La situación que en forma exageradamente reducida hemos presentado, tiene un gran número de consecuencias desfavorables en todo el proceso -económico, social, institucio-

nal, organizacional y político. Podemos decir que el sistema "capitalista" latinoamericano, con el "refuerzo" de la ayuda externa que actúa como una contrapartida parcial del deterioro de los términos de intercambio, aplica una estrategia que desconoce casi en su totalidad, las características del fenómeno y de manera alguna podrá solucionar los problemas en esas condiciones. Veamos algunas de esas consecuencias.

Desde el punto de vista económico la concentración urbana ofrece la posibilidad del aprovechamiento de una gran masa de población activa. Sin embargo, la fase actual de industrialización se muestra incapaz de absorber ese contingente y, como consecuencia, nuestros sistemas de producción y distribución en su actual organización, resultan inadecuados para desempeñar sus funciones actuales.

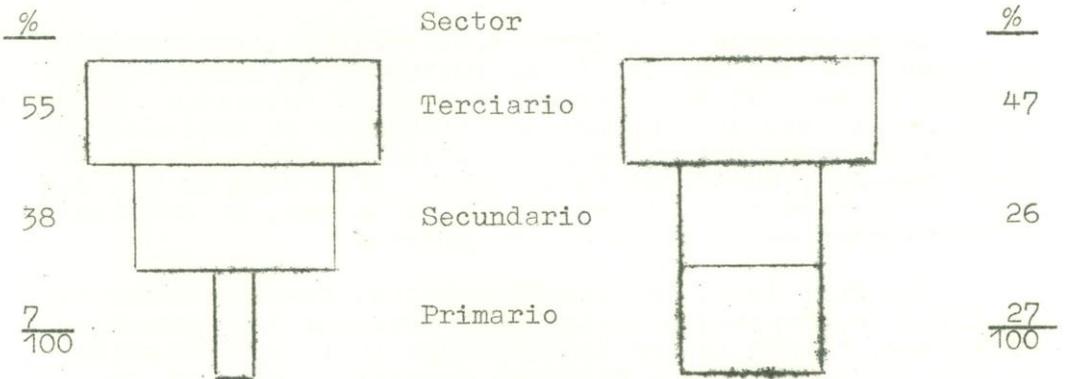
— La población se dirige hacia el sector terciario de baja productividad, distorsionando el sistema y alejándose de la posibilidad de transformación de economías tradicionales a sociedades industriales modernas. Una presentación gráfica esquemática de la economía de un país desarrollado y del continente latinoamericano, nos muestra claramente esa situación.

GRAFICO 1

Estructura Porcentual del Producto por Sectores Económicos

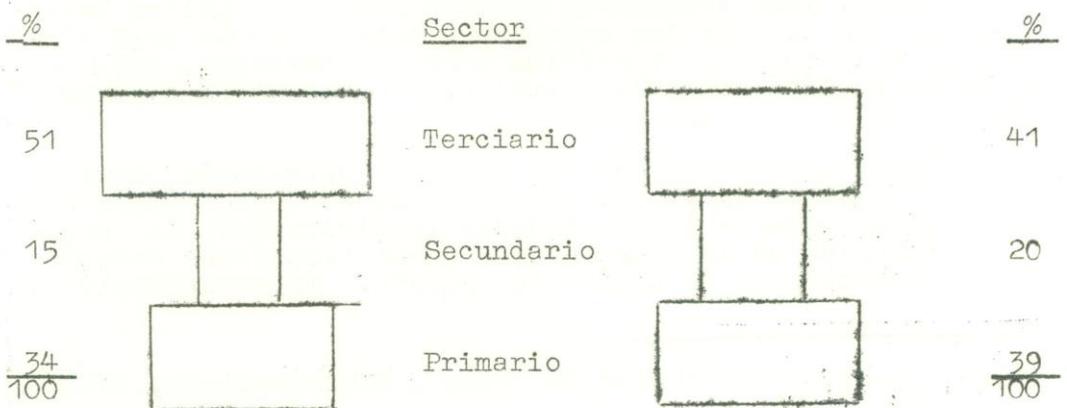
Estados Unidos (1950)

América Latina (1960)



Venezuela (1960)

Colombia (1960)



Fuente: Naciones Unidas, "Estudio Económico de América Latina"

La estrategia del desarrollo con industrialización produjo, en realidad un movimiento asincrónico de las tendencias de urbanización e industrialización, lo cual significa para el mismo desarrollo, en muchos aspectos, un escollo hasta ahora insalvable.

Desde el punto de vista social la situación se presenta con características todavía más graves, con el agregado de que, hasta hace pocos años, no se le prestaba la atención que exigía su magnitud. La marginalización social de millones de personas en el continente, con tendencias a un incremento que casi es equivalente al ritmo de concentración, muestran la existencia de un grupo excluido que si no es absorbido por el sistema con la celeridad que el caso requiere, tenderá a aumentar más y más la desorganización social.

Introduciendo el aspecto institucional, entendiéndose el mismo como una regulación estructurada de comportamientos, en el sentido de favorecer y amparar relaciones normativas y patrones de acciones aceptados por la sociedad, no es difícil encontrar una gran variedad de casos en que las instituciones, no solamente se quedan a la zaga de los cambios necesarios para el desarrollo, sino que, en ocasiones, se convierten en escollos de los mismos.

Por otro lado, las organizaciones, como instrumental orgánico de técnicas sociales para alcanzar determinados objetivos, tienen serias dificultades en la introducción de los nuevos valores y acciones necesarios para el desarrollo, como consecuencia de que, en sociedades en transición como las latinoamericanas, se necesita introducir e institucionalizar esos nuevos valores y comportamientos al igual que las nuevas funciones y tecnologías innovadoras.

Coincidimos totalmente en este punto con Milton Esman, en el sentido de que las organizaciones, para que sean eficientes en países en transición como los nuestros, deben convertirse en líderes de los cambios. En sus propias palabras (2):

"Lejos de suponer que los patrones de valores, normas o acciones asociadas con la eficiencia organizacional prevalecen en las sociedades transicionales, la investigación de la construcción de instituciones deberá comenzar con la hipótesis opuesta. La construcción o

(2) M. Esman, "Institution Building", mimeografiado, Pittsburgh, 1966.

reconstrucción de instituciones envuelve esfuerzos de liberados para introducir innovaciones radicales en las sociedades transicionales cuyos valores culturales y estructuras sociales -para no mencionar intereses económicos y políticos- no pueden ser inicialmente un apoyo para estos cambios".

Pero los cambios institucionales y organizacionales dependen en última instancia de decisiones políticas y los grupos marginados económica y socialmente, lo son también en ese campo. Esa "crisis de inclusión" (3) elimina la posibilidad de que el sistema de con una solución, con el agravante de que, inmediatamente que los marginados tomen conciencia de la situación y puedan manifestarse en términos de poder, pueden hacer trastabillar la organización social. Ello hace imperativo el que pensemos en la urgencia de introducir modificaciones en el sistema mismo.

No es posible presentar dentro del reducido ámbito de este trabajo todas las implicaciones en los diferentes aspectos del proceso, y por esta razón nos referimos a continuación a lo que sucede solamente en el desarrollo urbano y más especialmente en el sector de vivienda y servicios conexos.

3.- Socialización de las necesidades y su financiamiento.

Las sociedades tradicionales de nuestro continente presentan una situación de subdesarrollo desesperante y desesperanzador. La zona no urbana -similar a la urbana marginal- da la sensación de la existencia de un país diferente dentro de otro integrado. La miseria del campo, en el proceso de urbanización se traslada a la ciudad y en muchos aspectos ruraliza a la zona urbana. A medida que el proceso avanza, existe mayor dificultad para encontrar soluciones a algo que, por la rapidez de la dinámica, en última instancia no tiene solución posible dentro del sistema en vigor. Veamos este problema con mayor detenimiento desde un solo ángulo.

Una sociedad rural tradicional, vive en condiciones de subsistencia y por esta razón, las pocas necesidades que deben cubrirse son autosatisfechas por los individuos o grupos de individuos, sin participación alguna del estado y con poco o ningún interés por el mercado. El estado gendarme parece ser el ideal en ese ambiente sin esperanzas y las necesi-

(3) En la terminología de Friedman. Véase de J. Friedman y T. Lackington, "La Hiperurbanización y el Desarrollo Nacional en Chile: Algunos Hipótesis", mimeografiado, Santiago de Chile, abril, 1967.

dades que él debe satisfacer, siendo mínimas, requieren también un mínimo financiamiento. Los individuos o los grupos formados, producen los bienes alimenticios, de vestido y de vivienda, al igual que otros requerimientos esenciales como el de agua, eliminación de excretas, construcción de calles interiores, alumbrado, etcétera.

La transición de esa sociedad a una nueva de concentración urbana, sin suficientes desarrollo e industrialización, con el elemento adicional de la existencia de modernas formas de vida urbana -que permite cotejar en un mismo ambiente físico las diferencias- deja sin efecto el tipo de solución anterior y produce el hecho paradójico, pero inevitable, de que, en la medida que las necesidades crecen por la concentración, aumentan la incapacidad del sistema para solucionar los problemas.

En otras palabras, el proceso de concentración tiende a transferir cada vez más las soluciones de tipo personal al sistema social imperante, el cual no ofrece hasta ahora capacidad para enfrentarse a la magnitud de dichos problemas o, lo que es lo mismo, que, existiendo una tendencia creciente a la socialización de la responsabilidad de satisfacer las necesidades, el financiamiento que ese proceso requiere, no puede ser suplido por el sistema social.

Para decirlo en una forma espectacular, es como demostrarle a un individuo su alto grado de irracionalidad al ingerir una dieta completamente desbalanceada y terminar eliminándole la misma, que era la única que él podía conseguir por sus propios medios, sin entregarle nada en sustitución.

La vivienda es el elemento más visible en esa situación, pero no el único. Al producirse la concentración urbana, una cantidad cada vez mayor de individuos, se encuentra en condiciones de desamparo por parte del sistema, que cada vez tiene menos respuestas satisfactorias para el problema. Sin embargo, y como sucede con todos los requerimientos vitales, el sistema se muestra "benévolo" en un sentido: como el individuo en alguna parte tiene que dormir, le es permitido darse la solución primitiva individual, dejando de un lado las normas de higiene y construcción que se consideran mínimas. Las invasiones masivas de terrenos y la construcción de ranchos miserables hace aparecer como seres de otros planetas a sus moradores.

El aporte extranjero tampoco está dando una respuesta y aún en el supuesto de que en el futuro el mismo se amplíe, se mantendrá la situación igual. La explicación es muy sencilla. La ayuda externa se "acomoda" con toda facilidad a las condiciones imperantes internamente. Cualquier incremen-

to ni siquiera puede "tocar" el problema de los marginados, porque el cauce financiero establecido internamente para esa ayuda, los excluye (4).

4. La contradicción institucional actual.

Lo dicho hasta ahora parece ser suficiente para mostrar las contradicciones del sistema que le alejan cada día más de una solución racional. Sin embargo, y a los fines de implementación de políticas de desarrollo urbano, creemos conveniente referirnos a un elemento adicional, de vigencia universal y no solamente para los países subdesarrollados, a lo cual se le ha prestado poco cuidado, no obstante su importancia: la pérdida creciente de poder de decisión de la ciudad, captado por la nación, junto con el crecimiento cada vez mayor de las ciudades, apareja una concentración de las funciones de decisión. El economista español José Ramón Lasuén, en un artículo de próxima aparición en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, expone en términos muy claros este aspecto y textualmente dice:

"El primer tema crítico, que está recibiendo poca atención de la investigación, son los problemas institucionales -político, financiero- etc... que plantean al gobierno, dirección y administración de la ciudad, las características de la evolución tecnológica. La pérdida creciente de funciones de decisión de la ciudad en favor de la región y de la nación, es un proceso paralelo al de la pérdida de funciones de la factoría en favor de la empresa. La empresa, en su crecimiento, diversifica su producción y, al mismo tiempo, la dispersa en el espacio. Cada factoría, se especializa en líneas de producción específicas, y traslada a la empresa las funciones de comercialización, financiación.... Que la empresa realiza centralizadamente para sus divisiones y plantas....

El problema que esta tendencia significa es patente, la ciudad, que crece en tamaño, pierde funciones de decisión, y las que le restan no las puede ejecutar con solvencia porque, normalmente, están condicionadas por otras que han escapado a su dominio. Este fenómeno es muy agudo en la planeación de ciudades. Tanto los criterios como los fondos para las grandes líneas de la malla infraestructural provienen de decisiones externa a la ciudad. Igualmente sucede con los grandes elementos de suministro de servicios sociales. La política sanitaria, de higiene, educa-

(4) Por razones de falta de espacio no se analizan en este documento los efectos negativos que pueden producir las condiciones de temporalidad e inseguridad propios de la ayuda externa, entre los cuales parece ser uno de los más importantes, el mayor grado de dependencia política.

ción....etc. es de decisión externa a la ciudad.

Así que, paradójicamente, cuando la evolución tecnológica concentra la población en los grandes complejos regionales, va reduciendo el ámbito de sus funciones de decisión, con lo que, obviamente, la solución racional de los graves y complejos problemas del asentamiento urbano depende, fundamentalmente, de la eficacia de la maquinaria política administrativa que liga las decisiones centrales y las locales. Ningún país está satisfecho con la existente. Los criterios propugnados para su mejora apuntan hacia un objetivo único, desde puntos de partida opuestos. En los países anglosajones, se trata de crear órganos de decisión regional, por síntesis de los locales. En otros países, se intenta regionalizar las decisiones centrales. El proceso está en su iniciación, y es difícil anticipar cual será el mejor sistema para compatibilizar eficazmente los sistemas de decisión "funcionales" y los "regionales", porque la oposición no es entre mayor o menor "funcionalización" o "regionalización", como habitualmente se entiende. Creo necesario destacar que la evolución tecnológica exige conjuntamente una mayor "funcionalización" y una creciente "regionalización" de las decisiones.

Es decir que la solución de este grave problema de las estructuras institucionales, parece ser, el de buscar una armónica descentralización administrativa, debidamente coordinada por el poder central.

5.- La política de desarrollo urbano.

Dentro de la planificación del desarrollo, se hace necesario introducir políticas de desarrollo urbano que, necesariamente, en sentido espacial, deben estar integradas en una política regional.

Considerando que el objetivo fundamental del desarrollo planificado debe ser, como hemos dicho, obtener junto con el desarrollo económico una más justa distribución del ingreso, hay dos formas de orientar las políticas de desarrollo urbano: La primera, la de esperar que esa redistribución del ingreso permita que los sectores desposeídos de la población, al captar mayores porcentajes del ingreso, pueden dedicarlo a la satisfacción de necesidades de vivienda y servicios indispensable; la segunda, la de utilizar la

política de desarrollo urbano en sí misma como instrumento de redistribución de ingresos. Dichos enfoques no son excluyentes y pueden utilizarse conjuntamente: Nos referimos a ambas a continuación pero haciendo mayor énfasis en la segunda por considerar que tal estrategia no ha sido ensayada en los términos amplios que es posible en nuestro continente y debido también al hecho de que pensamos que tal política puede tener efectos inmediatos y puede ser, por otro lado, de clara y sencilla implementación, una vez que se tenga toda la información necesaria.

5 a) La redistribución del ingreso en ayuda del desarrollo urbano.

Existe un consenso general en el continente, respecto a estas dos afirmaciones: i) el desarrollo económico alcanzado, especialmente en los últimos veinte años, por los diferentes países, siendo escaso en algunos, de mayor significación en otros, pero en términos de la Región claramente insuficiente, no ha sido acompañado con una disminución de las grandes desigualdades existentes en la distribución de la riqueza y del ingreso, y a veces las mismas han aumentado. Las cifras que se tiene para algunos países y las estimaciones para el continente muestran que el promedio de ingresos latinoamericanos, además de contener notables diferencias entre los países, que no interesa aquí, esconde desigualdades muy superiores a las existentes en países desarrollados. Las cifras de los cuadros 1, 2, 3, 4 y 5 corroboran nuestras afirmaciones. ii) No existe posibilidad alguna para un porcentaje importante de la población, en las condiciones actuales, de destinar alguna parte de sus ingresos -que sólo les permite con grandes dificultades vivir apenas a nivel de subsistencia- para la construcción de una vivienda con sus servicios indispensables.

CUADRO 1

DISTRIBUCION CONJETURAL DEL INGRESO PREVALECIEN-
TE EN PAISES DE AMERICA LATINA ^{a/}

Categoría	Proporción de la población que compone la categoría (por cientos)	Proporción del ingreso personal en el total percibido por la categoría (por cientos)	Promedio del ingreso personal anual per capita Relación porcentual con el promedio general	Dóla- res	Promedio	Ingreso mensual por familia (dólares)	
						Más de	Hasta
I	50	16	30.0	120	55	0	100
II	45	51	110.0	400	190	100	500
III	3	14	470.0	1.750	800	500	1.300
IV	2	19	950.0	3.500	1.600	1.300	más
Total	100	100	100	370	170		

^{a/} Los porcentajes y cifras absolutas de este cuadro han sido redondeados.

Fuente: CEPAL, "El Desarrollo de América Latina en la Postguerra".

CUADRO 2

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR EN LA
ARGENTINA

Grupos de ingresos	1953		1959		1961	
	Participación en el total (Porcentaje)	Nivel de ingreso (promedio nacional 100)	Participación en el total (porcentaje)	Nivel de ingreso (promedio nacional 100)	Participación en el total (porcentaje)	Nivel de ingreso (promedio nacional 100)
20 por ciento inferior	7.5	38	6.8	34	7.0	35
50 por ciento central (21-70)	32.6	65	29.4	59	31.4	63
20 por ciento superior central (71-90)	22.9	115	21.6	108	22.5	112
10 por ciento superior	27.3	546	32.1	642	29.4	588

Fuente: CEPAL, "Estudios sobre la Distribución del Ingreso en América Latina".

CUADRO 3

BRASIL: ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO
PERSONAL EN 1960, POR DECILES DE POBIACION
EN ORDEN CRECIENTE DE INGRESO.

Deciles	Población remunerada		Ingreso personal	
	Porcentaje Acumulado	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
10	10	2.8	2.8	
10	20	3.2	6.0	
10	30	4.0	10.0	
10	40	4.4	14.4	
10	50	5.4	19.8	
10	60	6.4	26.2	
10	70	7.7	33.9	
10	80	9.8	43.7	
10	90	14.8	58.5	
10	100	41.5	100.0	
100		100		

Fuente: IBGE, Censo Demográfico de 1960, datos ajustadas, en
CEFAL, Ibidem.

CUADRO 4

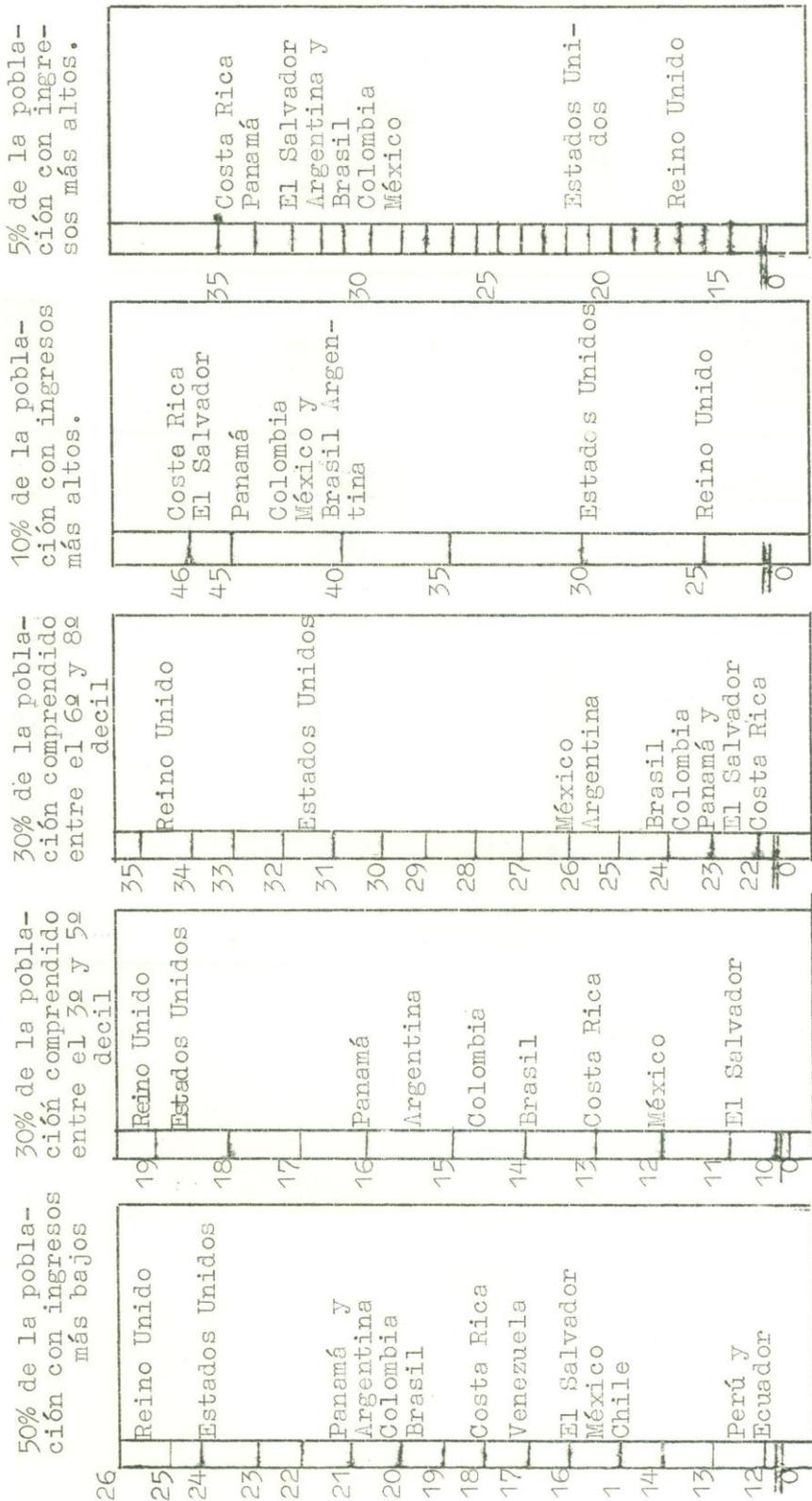
MEXICO: CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LA DISTRIBUCION
DEL INGRESO PERSONAL EN 1963-64.

Porcentaje de familias en orden cre ciente de in gresos.	Porcentaje de ingreso personal - total	Ingreso medio anual (dólares) a/
A. <u>Primer 50%</u>	<u>15.4</u>	<u>380</u>
20 por ciento inferior	3.6	220
30 por ciento siguiente	11.8	470
B. <u>30% siguiente</u>	<u>26.1</u>	<u>1.070</u>
C. <u>15% siguiente</u>	<u>29.5</u>	<u>2.500</u>
D. <u>5% superior</u>	<u>29.0</u>	<u>7.200</u>
1 por ciento más alto	12.0	

Fuente: CEPAL, Ibidem.

CUADRO 5

PORCENTAJES DEL INGRESO TOTAL QUE RECIBEN DETERMINADOS GRUPOS DE PERCEPTORES



Fuente: CEPAL, "Nota complementaria al documento Estudios sobre la Distribución del Ingreso en América Latina".

Pero, es claro que el individuo tiene una gran variedad de alternativas que van desde la inversión anotada hasta el consumo superfluo. En otras palabras, la política esbozada siendo a todas luces imprescindible por una serie de razones económicas, sociales, políticas y de justicia social, no asegura la inversión en vivienda y por tanto debe ser complementada con el establecimiento de mecanismos adicionales para tal fin, los cuales necesariamente deben ser complejos y, si es necesario, coercitivos (5). En fin, y con la frase ya clásica, la redistribución del ingreso, en la situación actual, es una condición necesaria pero no suficiente para la solución del problema de vivienda.

5 b) El desarrollo urbano como instrumento para la redistribución de ingresos.

El incremento de las necesidades de vivienda y servicios, al igual que de las infraestructuras correspondientes, es necesario insistir, se presenta como uno de los problemas hasta ahora insolubles en el continente. También, por supuesto, podría ser presentado como un círculo vicioso de la pobreza.

Esta situación contribuye a crear una serie de reacciones sociales, - psicológicas y políticas, que son la raíz de la violencia.

Parece obvio que el sistema debería contar con los recursos necesarios para satisfacer la demanda total de vivienda y servicios de toda la población, cualquiera sea su tasa de crecimiento, por tratarse de una de las necesidades básicas de un país. Se trata de un bien de características similares a la educación y la salud.

Sin embargo, las consecuencias de la urbanización no son similares. En la reciente reunión sobre Políticas de población en relación al Desarrollo en América Latina, se expresó (6)

"A diferencia de los problemas de educación y salud, los de vivienda se agravan con la migración rural-urbana. Sólo se construyen anualmente unos pocos cientos de miles de unidades de vivienda adecuadas. Sin embargo, se estima que el déficit acumulado en las zonas urbana y rural de América Latina oscila entre 15 y 20 millones, y que las necesidades anuales adicionales que resultan del crecimiento demográfico y de la migración interna son,

(5) Dentro de esos mecanismos adicionales deben ocupar lugar preponderante los organismos crediticios hipotecarios a los cuales se hará referencia más adelante.

(6) Documento UP/Ser H/V Repo!III/7 de la O.E.A., mimeografiado, Washington, septiembre 1967, pág. 12.

probablemente, del orden de 1.5 millones de unidades*. Es obvio que dentro de pocos años, esta cifra será mayor si la tasa continúa siendo alta.....

Como consecuencia del crecimiento de poblaciones marginales urbanas -cuyas condiciones de alojamiento son extremadamente precarias- ha aumentado la presión social en demanda del suministro de toda una serie de servicios y disminuido las probabilidades de solucionar problemas como el de vivienda. Las perspectivas de crecimiento de estas zonas de tugurios indican que continuarán en fuerte aumento, calculándose que de cuarenta millones de habitantes que actualmente las conforman, se elevarán a unos 150 millones a fines de este siglo.

Los recursos de crédito externo que con miras a aumentar el suministro total de viviendas fueron puestos a disposición de los gobiernos dentro de los programas de la Alianza para el progreso, se han destinado en mayor proporción a atender requerimientos de sectores de clase media, ya que todavía no se han elaborado programas adecuados para las necesidades de los grupos marginales".

El diseño de una política urbana integral, puede ser usada, entonces, no solamente en búsqueda de la solución específica de uno de los problemas del desarrollo urbano más importantes, el de la vivienda, sino también como una forma de redistribución de ingresos progresiva.

La implementación de esa política necesita del conocimiento empírico de todos los aspectos considerados antes y de otros que incluiremos más adelante, con el objeto de tomar decisiones más racionales que las actuales, en cuyo caso sería posible también, conocer los costos-beneficios sociales de las políticas que se adopten.

Dividiendo el problema en tres partes fundamentales: tierras, servicios y construcción de vivienda, al mismo tiempo que se tiene una idea clara del peso de sus componentes sobre el total, queda en evidencia la posibilidad de usar el desarrollo urbano como instrumento de redistribución.

En efecto, la vivienda, en términos de costo final para el comprador, incluye, además del costo de edificación, el costo de la tierra, de los servicios o urbanización, y las u-

(*) Unión panamericana, Departamento de Asuntos Sociales, Estudio Social de América Latina. 1963-1964, Washington, D. C., 1964, p. 111.

tilidades del constructor y del propietario de la tierra.

Se necesite saber a nivel de cada país, y si internamente existen diferencias a nivel de cada región y centro urbano, la incidencia de los costos adicionados al de edificación para el comprador, pero no es aventurado afirmar que en ellos puede encontrarse un elemento que hace prohibitiva la adquisición de la vivienda a millones de personas en el continente.

Parece claro ahora que la política de desarrollo urbano no debe hacer énfasis en la dotación de tierras y servicios a los grupos desposeídos, por parte del Estado, como única alternativa viable. Es evidente que para ello el Estado debe crear un aparato legal-institucional que le permita contar, por una parte, con las tierras necesarias y, por otra parte, con los recursos financieros que el proceso requiere. Y esto solamente podrá ocurrir cuando el país, que ha comprometido al Estado como el principal responsable para encontrar la satisfacción de esta necesidad socializada, le entregue los recursos suficientes para la puesta en práctica de esa solución. La forma de captación de esos recursos, podrá hacerse con gravámenes dentro del mismo sector de construcciones y, posiblemente, en el tiempo que se necesite para conjugar el déficit acumulado en muchos años, se necesitarán recursos adicionales de otros sectores internos y de ayuda internacional con montos y tiempos previamente planeados.

La inversión y el gasto público, entonces, funcionarán como instrumentos de redistribución progresiva de ingresos, vía del desarrollo urbano integral.

Ahora, bien, el diseño de una política urbana integral, requiere de respuestas previas a una serie de consideraciones, entre las cuales podemos anotar las siguientes:

El objetivo básico de nuestro continente es el desarrollo acelerado que lleve implícita la tendencia de una menor desigualdad. Es evidente, entonces, que cualquier disminución de las inversiones directamente productivas como consecuencia de una medida tendiente a la redistribución del ingreso, debe ser evaluada con precisión en cuanto a sus efectos directos e indirectos. Pero como el otro objetivo básico es el de la disminución de la desigualdad, el diseño de una política que no cumpla con ese requisito debe ser también cuidadosamente evaluada.

En general, puede decirse que una política que consiga el desarrollo incrementando las desigualdades es inaceptable en los momentos actuales en la Región. Igualmente inaceptable es una política que busque la igualación de oportunidades con el estancamiento. El problema se ha pre-

sentado por algunos, indebidamente, como de opción política entre dos alternativas, porque, especialmente en el período de la postguerra no siempre se han conciliado.

Sin embargo, se necesitan muchos estudios previos en el continente para conocer las consecuencias de determinadas de ci sio nes.

La primera respuesta que necesitamos del lado de la demanda del sector, es el conocimiento desagregado del déficit real y de las necesidades futuras del desarrollo urbano, de acuerdo al grado de crecimiento de la población y de la concentración urbana, así como también, la forma de distribución de ingresos por grupos familiares y los porcentajes de los mismos que pueden dedicarse a inversiones en vivienda y servicios indispensables.

La segunda respuesta que necesitamos, del lado de la oferta del sector es además de su magnitud, la de conocer las características y disponibilidades de mano de obra, tecnología usada, insumos materiales requeridos e impacto en la balanza de pagos de los bienes que se necesita importar. Todo ello, no solamente en términos monetarios, sino también en términos de costo social de oportunidad (7).

La tercera pregunta que necesitamos responder es el mon to del financiamiento que podemos obtener de las diferentes fuentes -pública, privada e internacional para la política de desarrollo urbano.

Con estos elementos a la mano, debemos bajar a otro nivel en donde también existe un número importante de decisiones, para lo cual necesitamos un conocimiento preciso de la situación.

Cuál es la participación porcentual de viviendas arrendadas y que política existe sobre la materia?

Cuál es la situación de la tenencia del suelo urbano y la política sobre el particular?

Qué plazo se considera necesario para la absorción del déficit?

Cuáles son las normas que se aceptarán como mínimas para construcción de viviendas?

Cuáles son las posibilidades del mercado hipotecario y son insuficientes, en que forma participará el Estado?

(7) Sobre este último punto es obvio que el uso de mano de obra ociosa que se haga, no tendrá el mismo costo social que el uso del cemento que se saca de otra actividad para aplicarlo en construcción de viviendas.

Por fin, y en una problemática que cubre todos los aspectos considerados. Cuál es la situación legal, institucional y organizacional actual; qué cambios imprescindibles se requieren para el funcionamiento del nuevo planteo y qué factibilidad política existe para los cambios?

Con el conocimiento preciso de estos elementos, y otros que podrían agregarse, se estaría en condiciones de diseñar políticas de desarrollo urbano racionales y el Estado, ahora como responsable principal para satisfacer esta necesidad socializada, podrá definir con claridad su participación.

En síntesis, el conocimiento de la evolución del proceso, nos dirá las razones de nuestra desesperada situación presente, pero, también, nos mostrará la factibilidad de una proyección para el mediano plazo, que signifique la solución a uno de los problemas más difíciles para todo el mundo de la postguerra.

6.- Conclusiones.

a) El desarrollo económico, la industrialización y el proceso de urbanización, se han producido con asincronismos, con tendencias al agravamiento a lo largo del tiempo.

b) El insuficiente desarrollo económico logrado, no solamente ha sido incapaz de disminuir las grandes desigualdades existentes en la distribución de la riqueza y del ingreso, sino que en algunas ocasiones la diferencia ha tendido a ampliarse. Esta tendencia juega como un cuello de botella del desarrollo urbano.

c) Se puede afirmar que no existe una política de desarrollo urbano en los países latinoamericanos, lo cual sólo podrá lograrse con un mayor conocimiento de las relaciones de causa a efecto. Los campos del conocimiento teórico y empírico que se necesita cubrir son tan vastos y variados, que no es exagerado afirmar que casi todas las disciplinas tienen algo importante que aportar: el médico, el abogado, el ingeniero, el economista, el sociólogo, el geógrafo, el historiador, el arquitecto, etc., actuando interdisciplinariamente como planificadores del desarrollo urbano integral.

d) Existe una incapacidad del sistema para dar respuestas a los problemas, como consecuencia de fallas institucionales, que requieren de urgentes cambios por decisiones políticas, entre los cuales debe contemplarse la posibilidad de usar las organizaciones como propiciadoras de esos cambios.

e) Al convertirse el Estado en el principal responsable de conseguir soluciones para las necesidades socializadas, debe dotársele de los recursos suficientes para la puesta en práctica de esa política.

f) El grave problema de las estructuras institucionales, puede tener solución buscándose una armónica descentralización administrativa, debidamente coordinada por el poder central.

g) Es posible diseñar una política de desarrollo urbano dentro de las orientaciones señaladas, con la posibilidad de usarlo como instrumento de redistribución de ingresos.

h) Los problemas urbanos que nos afectan tienen soluciones, pero, es imposible lograrlas sin cambios en las estructuras económicas, sociales, políticas e institucionales.

vr.

24/11/67