

SEMINARIO INTER-REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PLANIFICACION Y POLITICAS DE DESARROLLO EN RELACION AL PROCESO DE URBANIZACION

por René Urbina V.

En el último decenio la Organización de las Naciones Unidas realizó varios Seminarios Regionales para estudiar el fenómeno mundial de urbanización según sus diversas causas y expresiones en cada uno de los continentes. El primero de ellos tuvo como sede a Santiago de Chile en 1957.

Ahora, a fines de 1966 se efectuó un primer Seminario Interregional, es decir, esta vez destinado a confrontar los estudios particulares para cada una de las grandes regiones del mundo con el fin de poder definir en conjunto, políticas de desarrollo y métodos de planificación en función del movimiento masivo desde las zonas rurales a las áreas urbanas, como parámetro demográfico de la sociedad contemporánea. La sede elegida por la entidad internacional para esta importante reunión de representantes de aproximadamente 30 países americanos, europeos, asiáticos y africanos fue la ciudad de Pittsburgh en Estados Unidos, país que por primera vez actuó como huésped para un Seminario internacional de las Naciones Unidas. Para la ciudad de Pittsburgh, típica metrópolis industrial norteamericana, su designación como sede pareció tener gran significación puesto que le ofreció una cordialísima hospitalidad a todos los participantes en el Seminario, incluyendo un programa de visitas a la región metropolitana y al "Golden Triangle" (sector civico-comercial en activa renovación urbanística, que constituye el orgullo de la comunidad).

Los trabajos presentados fueron preparados por especialistas y consultores de las Naciones Unidas, y debatidos por 30 invitados provenientes de los siguientes países: Brasil, Ceilán, Chile, China (Taiwan), Colombia, España, Ghana, India, Indonesia, Iraq, Israel, Japón, Kenya, Malasia, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Senegal, Singapur, Trinidad y Tobago, Túnez, República Árabe Unida, Venezuela y Yugoslavia.

Los participantes provenían, además, de diversas disciplinas profesionales: Arquitectura, Ingeniería, Sociología, Economía, Administración, etc. y cumplen todas funciones directivas en instituciones de planificación y en universidades en sus respectivos países.

Como participante chileno en este Seminario asistió el Arquitecto René Urbina, Director del Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación, Universidad de Chile, invitado por la Organización de las Naciones Unidas.

El Seminario fue inaugurado el 24 de octubre por el Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, señor Robert Weaver, y por la señorita Julie Henderson, Directora de la Oficina de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, en representación del Secretario General.

Durante dos semanas completas los participantes se reunieron en sesiones diarias de seis horas de trabajo, para debatir los documentos presentados y proponer las conclusiones del Seminario, de acuerdo al siguiente programa resumido:

TEMA 1.—Reseña general de los problemas y los procesos de urbanización en las regiones en desarrollo, incluso los problemas sociales y económicos relacionados con la urbanización.

Documentos: “Cambios recientes de las modalidades de asentamiento urbano y rural en América Latina: algunas repercusiones en la organización y el desarrollo social”.
 “Crecimiento urbano y desarrollo social en África”.
 “Distribución de la población urbana y rural y modalidades de asentamiento en Asia: su relación con la política de desarrollo”.
 “Modalidades del crecimiento urbano en el Medio Oriente”.
 “Aspectos económicos de la urbanización”.

TEMA 2.—Aspectos demográficos del crecimiento urbano y de la distribución de la población.

Documentos: “Tendencias de la urbanización mundial de 1920 a 1960”.
 “La urbanización y los cambios económicos y sociales (investigación exploratoria centrada principalmente en los países en desarrollo)”.

TEMA 3.—Políticas y planificación del desarrollo, nacionales y regionales, en relación con el crecimiento urbano y la distribución de la población.

Documentos: “La urbanización y el desarrollo económico: algunos modos de abordar el dilema”.
 “Políticas y planificación del desarrollo, nacionales y regionales”.
 “Emplazamiento de las industrias y crecimiento económico nacional”.
 “Movimientos de población y la distribución de los servicios sociales”.
 “Políticas y programas de urbanización en los Estados Unidos”.
 “Distribución y planificación de nuevas ciudades en la Unión Soviética”.

TEMA 4.—Asentamiento y reasentamiento urbanos y periurbanos. La solución del problema de los barrios de tugurios.

Documentos: “Asentamiento urbano no controlado: problemas y políticas”.
 “Urbanización y desarrollo en Túnez”.

Las discusiones que motivaron los trabajos presentados y las conclusiones establecidas por el Seminario para ser recomendadas en su oportunidad al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, son comentadas por el autor del presente artículo como un avance a las publicaciones oficiales que la organización internacional habrá de producir durante el presente año.

Generalidades

Frente a ciertos problemas característicos de nuestra sociedad contemporánea, los impacientes y los escépticos suelen afirmar que no cabe ya realizar más estudios sobre la materia y que sólo importa actuar para resolver tales problemas.

La falacia de esta creencia radica en el hecho de pensar que las acciones que, de una o de otra manera se van produciendo sobre los

problemas en cuestión, no modifican las condiciones previas de éstos; sin embargo, cada nueva acción determina un nuevo estado del problema que, a su vez, requiere un nuevo estudio para definir nuevas acciones.

El proceso de urbanización, como fenómeno característico de nuestra época, es uno de aquellos que requiere constante profundización en la medida en que a través de diversas políticas, planes y programas se va actuando sobre la distribución de la población con efectos a veces inesperados.

Teniendo, al parecer, tal convicción, la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Departamento de Asuntos Sociales y Económicos, convocó el Seminario sobre "Políticas de Desarrollo y Planificación en Relación al Proceso de Urbanización", que se reunió en Pittsburgh a fines del mes de octubre pasado.

De acuerdo con las palabras de la socióloga Julie Henderson que dirige este último Departamento, "durante el período 1961-1965, el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y posteriormente el Fondo Especial, mostraron fuertes incrementos en la asistencia a los diversos países miembros, en relación a vivienda y planificación física, así como al desarrollo industrial, considerados éstos como los dos problemas probablemente más críticos que enfrentan las ciudades en explosión".

"Sin embargo, a pesar del crecimiento de las actividades en estos campos, el Secretario General ha tenido que hacer informes pesimistas al Consejo Económico y Social, a mediados de la "Década del Desarrollo" en relación al progreso que la comunidad mundial ha podido hacer para estrechar las distancias entre los países ricos y los países pobres y las especiales dificultades en los campos de la vivienda y del empleo en las áreas urbanas, así como el lento progreso en aumentar la productividad en las áreas agrícolas para alimentar las poblaciones ciudadanas." (1).

Aparentemente, las Naciones Unidas o sus voceros en materia de asistencia técnica, atribuyen la falta de efectividad de su acción sobre el fenómeno de urbanización y sobre los problemas que él entraña, a las dificultades que tienen los países para atacar el problema en una forma integral.

Se reconoce la necesidad de instaurar nuevos programas de investigación en desarrollo regional; y, como una respuesta importante y fundamental al problema y como ejemplos de experiencias positivas que ya existen en muchas partes del mundo, se cita a los proyectos de desarrollo regional al Noroeste del Brasil y para la región Guayana en Venezuela; la región de Asuán en la República Árabe Unida; el desarrollo del río Volta en Ghana; o la región de Nagoya en Japón y la de Galoya en Ceilán. Se mencionan, además, otros intentos para descentralizar la planificación económica y social a nivel regional, como es el caso de Yugoslavia, Chile y Pakistán.

Sin embargo, las discusiones a lo largo del Seminario mismo demostraron que la descentralización regional, siendo una política muy recomendable para alcanzar los objetivos de una mejor distribución de la población, no entraña necesariamente la detención del movimiento migratorio hacia las áreas urbanas.

Irreversibilidad de la tendencia a la urbanización

Al discutir los aspectos económicos y sociales del crecimiento urbano y la distribución de la población, numerosos participantes en el Seminario mantuvieron la tesis de que el fenómeno de rápida urbanización, especialmente en los países en vía de desarrollo, es *irreversible*. Esto es, que no puede pensarse en detener esta tendencia, ni mucho menos en cambiar radicalmente la actual situación en cuanto a distribución poblacional para obtener un aumento de la proporción de la población rural.

La planificación sólo podría impartir dirección a esta tendencia general de concentración urbana, aminorando las corrientes de metropolización y aumentando la concentración en ciudades menores, en nuevas localizaciones y en regiones de reciente desarrollo.

La aceptación de esta tesis sobre la irreversibilidad de la migración rural tiene importancia en la formulación de los planes de desarrollo económico, especialmente en países de las características que se presentan en Latinoamérica, ya que descarta la esperanza de regresar hacia formas estructurales predominantemente agrarias e imponen necesariamente el establecimiento de economías industriales o semejantes. Bajo esta tesis, la población rural sólo puede ir disminuyendo en proporción dentro del total de la población de los países, llegando al extremo actual de algunos países fuertemente industrializados, como es el caso de Estados Unidos en que la población dependiente de la agricultura constituye solamente un 5% del total, situación parcialmente originada por la alta mecanización de las faenas de explotación agraria.

En Chile, aún suponiendo que se mantengan formas predominantemente manuales en los trabajos agrícolas, la tendencia es a lograr una mayor productividad. Esto implica necesariamente una disminución relativa de la población agraria ocupada; por consiguiente, *habrá un constante excedente de población rural moviéndose hacia áreas urbanas* que, aparentemente, ofrezcan oportunidades de trabajo.

A esta altura conviene señalar que, aunque parezca una sutileza, en el Seminario se destacaron los factores de "rechazo" por parte de la estructura socio-económica rural, por encima de los supuestos factores de "atracción", que ejercerían los centros urbanos.

Se quiso señalar con esta afirmación que las áreas rurales podrían conservar su población, aún dentro de las precarias condiciones sociales y materiales de vida, *si pudiesen ofrecer una mayor cantidad de*

empleos; como éste no es el caso y existe saturación, la emigración es inevitable. Naturalmente, el tema de Reforma Agraria fue debatido en relación a estos tópicos, pero sin haber podido llegar a conclusiones de validez general, que fuesen novedosas, por lo menos en nuestro país; sin embargo, se constató que hay necesidad de mayores estudios de evaluación de los efectos de las reformas agrarias en la corriente rural-urbana de las poblaciones.

Correlación entre desarrollo económico y urbanización

La discusión de los asuntos relativos al equilibrio entre costos económicos de las diversas formas de localización industrial, provocó fuertes polémicas, puesto que, por un lado, se sostuvo que el desarrollo industrial y la concentración del crecimiento urbano guardan una correlación positiva, es decir, que la concentración urbana es una mejor alternativa para el desarrollo económico nacional que la distribución descentralizada de la industria y de la población. Aún más, se dijo que, *“por consiguiente, parece haber un conflicto entre las metas económicas nacionales y las tendencias reales, por una parte y, por la otra las proposiciones de los planificadores del medio social y físico, que están interesados en mejorar el ambiente en que vive el hombre y que, por lo tanto, favorecen la descentralización urbana y rural”*. (2).

Por otra parte, muchos delegados sostuvieron que la correlación mencionada no era válida en la mayor parte de las regiones subdesarrolladas del mundo y que *“el desarrollo social y el crecimiento equilibrado en términos regionales y urbanos-rurales constituyen, de por sí, objetivos”*. (3).

Estas discrepancias tan importantes no provienen exclusivamente de diferencias ideológicas frente al problema, sino también del uso del concepto de urbanización dentro de un margen de interpretación demasiado amplio.

Efectivamente, sería necesario estratificar más el concepto de urbanización para que se puedan hacer afirmaciones más precisas en torno a las ventajas y desventajas del fenómeno, en cada caso, y así poder llegar a acuerdos sobre las políticas más recomendables. Por ejemplo, cuando se afirma que la “concentración urbana” es ventajosa para el desarrollo económico nacional, es necesario definir qué grado de concentración urbana; es decir, si se trata de una metropolización o más específicamente aún de una concentración en grandes ciudades de varios millones de habitantes, o si, por concentración urbana, se entiende una forma de vida exclusivamente definida por cierto grado de densidad y por un número no necesariamente grande de habitantes además de la disponibilidad de servicios que caracterizan a la vida urbana.

En uno de los trabajos discutidos en el Seminario se afirma, por ejemplo, que los niveles cada vez más elevados de urbanización se vincu-

lan en forma bastante evidente con los niveles cada día más altos de un número de indicadores del progreso económico y social (salud, educación, ingresos, consumo de energía, etc.). (4)

Ahora bien, *estas constataciones se refieren al nivel nacional de urbanización* de la población y no a la urbanización como caso específico de concentración.

En ese trabajo se destaca también que, en los países menos desarrollados, ha habido un aumento mucho mayor de los indicadores sanitarios —con respecto a los países más desarrollados— a igualdad de nivel de urbanización, es decir, comparando las estadísticas de las fechas correspondientes a cada caso, en que se alcanzó una misma proporción de población urbana.

A la luz de esta comparación el progreso en el campo sanitario habría dejado rezagado al progreso de la urbanización; pero en cambio, si se comparan, la mayoría de otros indicadores económicos y sociales, entre los países menos desarrollados y los países más desarrollados, en igualdad de nivel de urbanización, se comprueba que el progreso general social-económico es inferior en los primeros; por lo tanto, se llega a la conclusión de que, *con excepción de la salud, el progreso económico-social en los países menos desarrollados ha sido dejado atrás por el desarrollo de la urbanización.*

Pero, ¿qué es lo que pasa con los diferentes estratos de urbanización respecto a estos índices económico-sociales con respecto a la población local en cada caso? ¿Dónde resultan ser más altos estos índices? ¿En las pequeñas ciudades, en las medianas, en las grandes metrópolis?

Es aún demasiado insuficiente la indagación dentro de cada país, dentro de cada ciudad, y en el conjunto de todos los países, como para poder llegar a conclusiones definitivas y esclarecedoras, de modo que aún se hace imposible afirmar científicamente cuál es el mejor camino para el desarrollo económico general.

Concepto de “urbano” para efectos de la medición estadística

Tanto la tesis de la gran concentración urbana como condición necesaria al desarrollo, como la de descentralización y distribución de la población en diversas regiones, en forma equilibrada, se basan todavía en apreciaciones más bien subjetivas e idealistas. ¿Cómo podría esperarse identidad en las formas de medición cuando ni siquiera existe un criterio común para identificar las entidades urbanas?

Comprobémoslo: en sus estudios las Naciones Unidas consideran como población rural, a las localidades de menos de 20.000 habitantes, incluyendo asentamientos dispersos; y como *población urbana a las agrupaciones de más de 20.000 habitantes*, así como población de grandes ciudades se denomina a la que reside en zonas metropolitanas de por lo menos 500.000 habitantes.

Bajo tal definición muchos países que se autoclasifican dentro de los países más urbanizados, perderían esta condición y podrían considerarse como países semiurbanizados.

Por ejemplo, en Chile (al cual atribuimos una población urbana cercana al 70%, por el hecho de que nuestras estadísticas incluyen dentro de la población urbana hasta los pueblos de 1.000 habitantes) si aplicáramos el criterio utilizado por las Naciones Unidas, la población urbana (3.777.172) —o sea la que ahora reside en localidades de más de 20.000 habitantes— se reduciría a un 51,2% de la población total (7.374.115 habitantes).

Aún así, usando estas definiciones relativamente estrictas respecto a la cantidad de población necesaria para definir una entidad urbana (más de 20.000 habitantes) las estadísticas y los estudios realizados sobre ellas indican un crecimiento de la población mundial urbana demasiado rápido.

Entre 1920 y 1960 este tipo de población *se triplicó de 250 a 750 millones*. En cambio la población rural y de los pueblos pequeños aumentó sólo en 40%: de 1.600 millones a más de 2.200 millones de habitantes. Considerando solamente las regiones subdesarrolladas del mundo se establece un crecimiento con respecto a la población urbana mundial desde un 27% a un 42% en el período de 40 años; esto es, aumentando comparativamente con las poblaciones urbanas de las regiones más desarrolladas, con un ritmo del doble (4,7 veces su tamaño anterior con respecto a 2,3 veces en el caso de los países avanzados) (5).

Otra constatación significativa es lo que podemos llamar una *tendencia a la metropolización* reflejada en el aumento de la población de las grandes ciudades, que pasó de menos de 100 millones en 1920 a 350 millones en 1960, *es decir se cuadruplicó*. En el mismo lapso *la población de las grandes ciudades de los países menos desarrollados, aumentó de un 15% a un 40%* con respecto a la población mundial que vive en ese mismo estrato de ciudades, *casi decuplicándose en esos 40 años* (de 15 a 140 millones de habitantes).

Estimaciones de población urbana para el período 1960-1980

Vale la pena también referirse brevemente al resultado de los estudios sobre proyecciones, aunque sean provisionales, para el período 1960-1980, es decir, de sólo 20 años en comparación con el período anterior, 1920-1960, de 40 años.

Para el período proyectado, los aumentos previsibles en valores absolutos de la población, posiblemente excederán bastante al período anterior, a pesar de corresponder solamente a la mitad del tiempo.

Se espera que la población urbana se duplique y la de las grandes ciudades se triplique en 20 años. Esto no quiere decir que la población rural y de pequeños pueblos se mantenga estancada; por el contrario,

podría aumentar en 645.000.000 más en las regiones menos desarrolladas, es decir, la mitad o algo más del aumento demográfico total previsible para todo el mundo (1.275 millones) mientras que en las regiones más desarrolladas aumentaría en sólo 22 millones.

Los aspectos sociales y económicos de la urbanización

El Seminario consideró también otros aspectos importantes dentro del análisis general de la situación económico-social del crecimiento urbano y de la distribución de la población. Por ejemplo, se le dio importancia a las organizaciones incipientes y a las diversas formas de liderazgo local que se manifiestan en los asentamientos peri-urbanos, debido al creciente rol que desempeñan esas instituciones sociales dentro de la vida política nacional estimándose que se hace necesario estudiar los alcances que podrían tener para la planificación urbana y regional tales circunstancias políticas. A través de la experiencia de varios países se analizó la *presión popular sobre las políticas de extensión de los servicios sociales hacia las poblaciones periféricas*, tomando nota de sus aspectos positivos y negativos. Este tópico llevó rápidamente a una crítica a las estructuras administrativas de las ciudades en los países subdesarrollados, considerándolas inadecuadas para hacer frente a las necesidades actuales y aún algunos participantes insistieron en una mayor participación popular en el gobierno local como medio de superar la rutina excesiva de las administraciones.

Fue planteada, por otra parte, la *necesidad de estudiar el fenómeno de la urbanización dentro de un marco de referencia verdaderamente internacional*, para tomar en consideración fuerzas económicas y sociales que trascienden del ámbito nacional y que pueden influir sobre el proceso demográfico. Taxativamente se mencionaron como ejemplos:

a) El deterioro de los términos del intercambio en los países que dependen exclusivamente de la venta de materias primas.

b) Las barreras nacionales que se oponen al libre movimiento de la población de un país a otro.

El uso de las experiencias de la minoría occidental del mundo como si fueran "normales" fue considerado poco apropiado para el análisis de la situación demográfica mundial, ya que las observaciones históricas pueden corresponder sólo parcialmente a la situación actual, y difícilmente a la de regiones con culturas diferentes.

La tendencia a considerar "excesiva" la urbanización en los países menos desarrollados parece tener su raíz en un concepto derivado de la civilización industrial de los países europeos y norteamericanos. La mantención de este concepto produce un efecto pesimista frente a cambios que se consideran inevitables y que requieren nueva conceptualización, nuevas relaciones que permitan aprovechar mejor las tendencias predominantes, en vez de limitarse solamente a lamentar la dificultad de detener el crecimiento de las ciudades.

Paralelamente a la tesis de que el desarrollo económico es fundamental para el desarrollo social, se sostuvo que, por el contrario aparentemente ciertas formas de desarrollo social son también requisitos para un desarrollo económico eficaz y con preferencia deben precederlo. La experiencia histórica en función de sociedades de diversas culturas, tradiciones y variado desarrollo político, ofrece una marcada indicación de que *los cambios sociales previos facilitan la rapidez del desarrollo en otras esferas.*

Por eso se concluyó que *en diferentes niveles de urbanización debe prestarse atención a diferentes aspectos del desarrollo*; por ejemplo, la importancia estratégica que en otra época se le atribuyó a la salud y a la política sanitaria, sería inferior a la importancia que hoy tienen los métodos de planificación de la familia.

Dos documentos presentados para la discusión de los participantes plantearon sendos conceptos contrapuestos sobre la localización económica desde un punto de vista nacional.

Uno de ellos sostiene que *la concentración geográfica de la industria es más benéfica que la dispersión*; por lo menos hasta el momento en que, alcanzado ya cierto grado de concentración, aparezcan otras economías externas y la capacidad local para tomar decisiones se haya ampliado suficientemente. (6)

En general, la posición sustentada es que *la concentración en sólo uno o dos lugares de un país en desarrollo es una mejor alternativa para el crecimiento económico nacional*, y que una preocupación excesiva por lo que suele llamarse "zonas congestionadas", en un determinado centro urbano, no es conveniente.

En síntesis, la tesis es que si se elige el crecimiento económico a largo plazo, término con el que se quiere indicar un desarrollo sólido, *hay que aceptar un desarrollo regional desequilibrado, una concentración geográfica de la industria y una sostenida urbanización.*

Por otra parte, *el segundo documento atribuye mayores ventajas a la descentralización regional* en busca de una distribución equilibrada de la riqueza y de los recursos económicos. Propicia el desarrollo conjunto de la agricultura y de la industria para reducir las distancias que separan a ambos rubros económicos, procurando: incrementar el empleo rural; ampliar la superficie de cultivo; distribuir industrias en pequeña escala local; y, desarrollar la infraestructura rural.

En referencia a la tesis propuesta se dieron algunas informaciones relativas a 6 casos nacionales (India, Ghana, Yugoslavia, Venezuela, Polonia, y Japón) que corresponden a etapas distintas de crecimiento económico. Se supone que en todos estos países se está procurando reemplazar la urbanización incontrolada por una urbanización estructurada, mediante descentralización económica fundamentalmente.

Sin embargo, se informó también, como un ejemplo de los fracasos de esta política, el caso de Japón, donde las tres regiones que habían

sido señaladas selectivamente para el desarrollo aumentaron a una veintena debido a presiones políticas.

Igualmente, durante la discusión de los documentos se llegó a la conclusión de que *muy difícilmente puede un país, racionalmente, considerar la industrialización a nivel de las aldeas o pequeñas agrupaciones urbanas.*

Aunque la *concentración económica selectiva* en ciertas regiones ofrece algunos fracasos, como el ya señalado, parece ser, sin embargo, el tipo de política económica nacional más equilibrado, entre los dos extremos de monoconcentración o de diversificación regional indiscriminada.

En todo caso, se establecieron algunas constantes para cualquier política económica, como por ejemplo, la necesidad de transformar la planificación urbana en una parte explícita de la planificación nacional; el desarrollo de la responsabilidad local y de los gobiernos locales; y el suministro de servicios y asistencia social como objetivos del desarrollo, aunque existe la conciencia de que la extensión de servicios y medios sociales hacia las áreas rurales no es suficiente en sí, para promoverlo.

Con respecto a la Reforma Agraria como palanca para la expansión de la economía rural, se dio cuenta de algunos programas en actual aplicación o en proyectos, que en síntesis se basan en establecer: el salario rural mínimo; una mayor seguridad en la tenencia de la tierra por parte de los agricultores; asistencia y capacitación técnica; diversificación de la producción, etc. Además, de la descentralización de los servicios sociales, tales como hospitales y escuelas, se indicó también la importancia (a veces comparable a la que se le atribuye a la descentralización industrial), que puede tener la extensión de algunas instituciones docentes como las universidades, hacia regiones poco desarrolladas.

Aparece, pues, la enseñanza como factor de desarrollo de importancia semejante a otros factores tales como la tributación preferencial, las inversiones en infraestructuras, etc.

Las experiencias de los países super-desarrollados

Con un notable afán de ecuanimidad los organizadores del Seminario presentaron sendos informes sobre Políticas y Programas de distribución urbana en los Estados Unidos de Norteamérica y en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ambos documentos, aunque despertaron interés entre los participantes, no lograron mostrar caminos prácticos para enfrentar los problemas derivados de la sobrepoblación urbana en los países en desarrollo. Paradigmas de la industrialización y del desarrollo tecnológico, debido a circunstancias históricas bien conocidas, estos dos gigantes económicos aparecen más bien como astros lejanos hacia los que se mira pero cuyo alejamiento progresivo descorazona en vez de estimular. La concentración urbana en estas sociedades a la vez dispares y semejantes, si bien presenta algunos problemas críti-

cos, no parece estar en contradicción con el desarrollo económico como en la mayoría de los países representados en el Seminario. Sin embargo, diversas acciones específicas para controlar y superar los efectos negativos de la urbanización, se destacaron como una muestra de cuánto es posible hacer cuando se dispone de los grandes recursos financieros, tecnológicos y políticos con que esas naciones cuentan. Una de ellas es el programa de “ciudades de demostración” que está iniciando Estados Unidos mediante el cual se realizarán esfuerzos extraordinarios en determinados centros urbanos para mejorar integralmente ambientes totales o parciales, concentrando recursos estatales y privados. Por otra parte, la Unión Soviética muestra la posibilidad de ejecutar un programa de descentralización regional y de creación de nuevas ciudades (400 completamente nuevas en un período de 50 años) cuando se aplica una política económica y demográfica totalmente dirigida.

El efecto visible y dramático de la urbanización creciente

Uno de los últimos documentos discutidos, y tal vez primero en el interés de los participantes por su mayor identidad con las preocupaciones típicas de los países retrasados, fue el denominado “Problemas y Políticas en los asentamientos urbanos no controlados”. (8). En este trabajo se procura establecer las importantes repercusiones que tienen los crecimientos urbanos que se producen al margen de las disposiciones de las autoridades que tienen a su cargo la planificación y la construcción. Señala que, a causa de que no se comprende plenamente la naturaleza del problema, las políticas y esfuerzos aplicados han tenido consecuencias más perjudiciales que beneficiosas. Por consiguiente, el problema continúa sin solución.

El autor del estudio presentó varias hipótesis que caracterizan el fenómeno de instalación de grandes masas de población en sectores urbanos mediante ocupación ilegal de terrenos o construcción al margen del control oficial. La primera de ellas sostiene que los asentamientos urbanos no controlados constituyen una manifestación del proceso normal de crecimiento urbano en condiciones históricamente anómalas. De aquí deriva, como conclusión general que, a menos que pueda cambiarse el curso del proceso de urbanización, salvo que existan otras posibilidades reales e inmediatas para los millones de migrantes y las nuevas generaciones, no puede afirmarse que el asentamiento urbano, aún falto de control, no deba existir.

En seguida sostiene que estos asentamientos constituyen agentes de los cambios sociales y de las actividades que son esenciales para el proceso de modernización. Al referirse a las “funciones necesarias” de estas formas urbanas, señala tres fundamentales:

1) *Seguridad*, con lo que se quiere significar que la función principal del ambiente para la resistencia, es decir, del hogar, es la de proporcionar a la persona un lugar seguro en la sociedad —una “dirección” o “morada fija”— sin el cual la persona no pertenecería a lugar alguno;

2) *Movilidad* en virtud del cual se considera que el ambiente es factor determinante del cambio y de la condición social; y

3) *Comodidad* que constituye el factor que menos preocupa a la persona objeto del estudio. De ello, deduce que nos debemos interesar por los aspectos físicos y arquitectónicos del ambiente únicamente en la medida en que tales aspectos afectan a la seguridad de la condición de la persona y a su movilidad social, es decir, a las oportunidades que tiene para vivir.

Otra hipótesis del autor es que "el asentamiento no controlado es la diferencia entre la demanda popular de viviendas y aquellas exigidas y suministradas por la sociedad institucionalizada", y destaca que los valores y prioridades de los sectores populares son distintos de lo que las instituciones de la sociedad les obligan a adoptar. De aquí se deriva una crítica a las políticas oficiales, con sus prohibiciones y normas, que a menudo han conducido a la precipitación de asentamientos clandestinos como alternativas únicas a disposición de las masas. Más adelante señala que para muchos planificadores y políticos parece inaceptable la idea de que una ciudad moderna pueda desarrollarse a partir de una base relativamente primitiva, lo que resulta extraño considerando que el concepto de "desarrollo progresivo" no encierra nada nuevo: sólo muy recientemente y en los países más desarrollados se ha podido construir poblaciones completamente nuevas antes de que exista una real ocupación humana.

El trabajo avanza en la afirmación de otros conceptos críticos del pensamiento ortodoxo de las sociedades en desarrollo con respecto al significado y función de las formas de crecimiento incontrolado, y hace alcances históricos de gran interés. Sostiene que los intentos de resolver el "problema de la vivienda" con la ayuda de fuerzas policiales, tractores demolidores y técnicas modernas de construcción, son consecuencia directa de la interpretación del problema en términos de un déficit de viviendas modernas corrientes. Y añade que, si tal es realmente el problema, no tendrá solución hasta que el desarrollo industrial haya aumentado en la misma proporción que la población.

Finalmente el autor propicia la concentración de los esfuerzos económicos estatales en el suministro de terrenos y en el control de sus valores y usos, en lugar de hacerlo en la construcción de viviendas, como una manera de proporcionar una "seguridad ambiental" masiva mediante la propiedad inalienable de la tierra urbana periférica.

La discusión del documento en el curso del Seminario mostró el ansia de los planificadores y administradores concurrentes por encontrar un nuevo camino para avanzar con más realismo sobre el problema social que entrañan las grandes y precarias instalaciones humanas en los medios urbanos, en vista del relativo fracaso de las políticas usuales que están aplicando la mayor parte de los gobiernos. Un signo alentador de este nuevo pensamiento fue la afirmación de que, más que un cáncer, los asentamientos incontrolados implicaban una preñez cuyos frutos podrían ser socialmente muy positivos si el tránsito a formas superiores era bien comprendido y conducido.

NOTAS

- (1) Discurso de apertura del Seminario. 24 de octubre de 1966.
- (2) "Los aspectos económicos y sociales del crecimiento urbano y de la distribución de población". Resumen de las deliberaciones. Párrafo 40.
- (3) Id. Id.
- (4) "La urbanización y los cambios económicos y sociales", preparado por la División de población de las Naciones Unidas, en colaboración con Prof. Sidney Goldstein, Presidente del Departamento de Antropología y Sociología de la Universidad de Brown, Providence, EE. UU.
- (5) "Tendencias de la urbanización mundial de 1920 a 1960" (informe provisional de la División de Población de las Naciones Unidas).
- (6) "La urbanización y el desarrollo económico. Algunos modos de abordar el dilema". Malcom D. Rivkin, Director de Desarrollo Urbano y Regional de "Robert R. Nathan Associates", informe preparado para el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los EE. UU.
- (7) "Criterios y planes públicos relativos al desarrollo nacional y regional con respecto a la urbanización", informe preparado para las Naciones Unidas por la Dra. Rita D. Kaunitz, del Comité de Planificación Estatal y Regional de Connecticut, EE. UU.
- (8) "Colonización urbana no regulada: Problemas que crea y criterios públicos al respecto", preparada por John F. C. Turner, A. R. I. B. A. Técnico Asociado para trabajos de investigación del "Joint Center for urban studies" de M. I. T. y Harvard University.