
CONDICIONES NECESARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO SATISFACTORIO DEL PROCESO DE FILTRACIÓN O ESCALAMIENTO*

Lauchlin Currie

* N. del Ed. Este artículo es una síntesis de las políticas propuestas por el autor para enfrentar los problemas característicos de las ciudades tercermundistas: la pobreza y los cinturones de miseria. Currie propone una política de planeación urbana capaz de proporcionar óptimas soluciones de vivienda para los diferentes grupos sociales; la cual, bajo un criterio de escalamiento, permita que los grupos de menores ingresos accedan a vivienda usada y el conjunto de la población se beneficie de las economías permitidas por el diseño de las "ciudades dentro de las ciudades".

Currie, Lauchlin, "Condiciones necesarias para el funcionamiento del proceso de filtración o escalamiento", *Taming the Megalopolis: A Desiring for Urban Growth*, Oxford: Pergamon Press, 1976. Publicado en español en *Hábitat internacional*, Vol. 4, No.3, p.p.291-297. Reimpreso en *La política urbana en un marco macroeconómico*, Bogotá, Banco Central Hipotecario, 1982.

Resumen

Currie, Lauchlin, "Condiciones necesarias para el funcionamiento satisfactorio del proceso de filtración o escalamiento", Cuadernos de Economía, Vol. XIII, Números 18-19, Bogotá, 1993, pp. 249-264.

Procurar vivienda para la población de menores recursos es uno de los problemas cruciales de las economías en desarrollo. En ellas el crecimiento urbano ha sido asociado con la expansión de los cinturones de miseria y los altos precios de la tierra urbana. Estos peligros se pueden evitar mediante el logro de efectos de filtración o escalamiento, tendientes a que las familias de menores ingresos puedan acceder a vivienda usada. Aquí se conjuga la mano invisible con la política planificada del Estado y, además, lo micro con lo macro. Dado el alto costo de la tierra urbana y los exagerados costos de transporte, una planificación donde se fomente la construcción "hacia arriba", apoyada en el diseño de viviendas multifamiliares y de un espacio urbano donde los sitios de vivienda y actividad laboral o cultural no estén distantes, permite el logro de substanciales economías para la población de bajos recursos de los países en desarrollo.

Abstract

Currie, Lauchlin, "Necessary Conditions for the Satisfactory Functioning of the Filtering of Scaling Process", Cuadernos de Economía, Vol. XIII, Numbers 18-19, Bogota, 1993, pp. 249-264.

Finding housing for their low-income population is one of the crucial problems for developing economies. Urban growth in these economies has been associated with the expansion of slums and the high prices of urban land. These dangers can be avoided by the achievement of filtering scaling effects which allow low-income families to have access to used housing. Here the invisible hand and government planned policies come together, as well as the micro and the macro. Given the high cost of urban land and the exaggerated costs of transportation, planning that foments "upper-mobility" construction, based on the design of multi-family housing and an urban space where housing and labor or cultural activities are not distant from each other, permits the achievement of substantial economies for the low-income population of developing countries.

El proceso al que se hace referencia en el título, por el cual la vivienda pasa de una persona a otra, es, a la vez, extremadamente importante y difícil. Los puntos de vista en cuanto a su eficacia para hacer frente a los requerimientos de diferentes tipos de vivienda difieren sustancialmente. Para bien o para mal, ha ofrecido los principales medios de satisfacer las necesidades de vivienda de los norteamericanos, muy pocos de los cuales viven en casas especialmente construidas para ellos o por ellos. Por otra parte, muchos autores han tratado de una manera despectiva la solución del proceso de filtración o vivienda de segunda mano. El propósito de este artículo es presentar una discusión objetiva de este tema y de tratar de establecer las condiciones necesarias para que el proceso produzca resultados satisfactorios.

El argumento general en favor de la construcción de vivienda destinada específicamente a los más pobres es muy simple. La necesidad es apremiante y se estima que los fondos son inadecuados. Por lo tanto, los recursos que estén disponibles deben ser dilata- dos hasta donde sea posible para satisfacer solamente las necesidades más urgentes. De otro modo, la vivienda para los pobres se deteriorará a medida que los fondos sean utilizados por los más acomodados.

De esta línea de razonamiento se podría deducir, sin más discusión, que debemos construir para el 40%-50%-60%, según determinado país o ciudad, de la gente que no está en condiciones de pagar el precio total de la nueva vivienda construida en forma tradicional.

Se afirma que estos porcentajes han sido establecidos para varias ciudades, a través de una comparación de la distribución del ingreso familiar con los costos del servicio de la deuda imputados al financiamiento de casas nuevas. Se considera que la simple presentación de estas cifras constituye un argumento concluyente y parece ser el factor que determina la política de vivienda adoptada por varias agencias internacionales. El hecho de que esto requiera un subsidio, que aumenta con la creciente pobreza de las familias, es lamentable, pero representa un gasto indispensable si se quiere satisfacer tal necesidad. La política de vivienda en los países en desarrollo (y por ende la política urbana) debería guiarse por el criterio de la necesidad, y la dura realidad de la necesidad es como se acaba de afirmar.

Los subsidios de vivienda deben nivelarse de acuerdo con los costos y con la calidad de la vivienda. Sin un subsidio considerable, no es posible suministrar casas de tipo tradicional, dotadas de todos los servicios y bien ubicadas, a las familias pobres en las ciudades grandes donde la tierra es costosa. Pero tales subsidios difícilmente se justifican si aún quedan grupos con ingresos todavía más bajos, que se ven obligados a buscar tierra barata en las periferias de las ciudades, en vecindarios con servicios deficientes de toda clase y alejados de los lugares de empleo lo cual afecta a quienes deben trabajar para sostener una familia o a otros de sus miembros con potencial de trabajo. Se argumenta que estos son los grupos que tienen un derecho prioritario sobre tales recursos.

Ya que por estas razones —reza el argumento— sin subsidio no podemos construir unidades familiares múltiples con buenos servicios y cerca a los lugares de empleo, y los subsidios y los préstamos se extienden aún más si se usan para proveer lotes con servicios, materiales y asistencia técnica para que la gente pueda construir sus propias viviendas unifamiliares en las periferias de las ciudades, ésta debe ser la solución. Generalmente se reconoce que dicha solución no es muy buena desde muchos puntos de vista, pero se defiende como la menos mala en vista de que, por una suma dada, ofrece el mayor número de vivienda para los más necesitados.

Sin embargo, las objeciones son serias. Por lo general existen buenas razones para que la tierra sea barata, pero estas razones indican un diseño urbano deficiente —es difícil suministrar los servicios, y los terrenos se encuentran retirados de los empleos—. Por regla ge-

neral la autoconstrucción solamente es factible en el caso de viviendas unifamiliares, lo cual puede traducirse en expansión urbana y altos costos ocultos en servicios y transporte. Por otra parte, los subsidios de las corporaciones públicas, bien sea locales o nacionales, tienen que competir con otras demandas de fondos públicos que normalmente están estrictamente limitados.

¿Por qué entonces no canalizamos el ahorro personal hacia este tipo de construcción? La dificultad estriba en que los ahorradores esperan una tasa de rendimiento positiva, lo cual significa un aumento en las tasas de interés más que suficiente para contrarrestar el aumento de precios, o el uso de una base de corrección monetaria. Otra alternativa consiste en imponer el ahorro forzoso (como deducciones de la nómina), o subsidios para permitir el pago de un 'alto' servicio de la deuda.

Los autores en este campo enfrentamos una y otra vez este dilema básico. Si construimos para los que perciben muy bajos ingresos, construimos mal (en términos del diseño urbano) y en forma inadecuada. Si construimos para aquellos que disponen de los recursos para un financiamiento convencional, parecería que estuviéramos construyendo especialmente para los grupos de medianos y altos ingresos y que abandonaríamos a los pobres para que continúen viviendo en tugurios y ciudades de chozas. Enfrentados a esta desagradable alternativa, la mayoría de los autores se han expresado a favor del primer camino, a pesar de todas sus desventajas¹. En este artículo se sostendrá que existe otra salida, quizás no ideal, pero mejor para muchos países en desarrollo que las dos alternativas mencionadas. En otras palabras, una buena política urbana no tiene que ser necesariamente incompatible con la existencia de viviendas adecuadas para la gran masa de la población.

UNA POSIBLE SALIDA

Como una base necesaria para la alternativa que ofreceremos a continuación, se debe realzar la enorme importancia que tienen los crecientes valores de la tierra urbana. La diferencia en el costo de la construcción, el espacio y la forma de ir y volver del trabajo

1 Para una buena ilustración de este dilema, véase *World Bank Staff Paper* No. 209, 1975, uno de los estudios básicos que llevaron al Banco Mundial a adoptar, en su Informe sobre la vivienda en 1975, una posición en que las recomendaciones respecto de una continuación del subsidio a lotes y servicios giraban alrededor de este punto.

—como la que existe entre vivir en una ciudad y un pueblo— radica en la escasez y en el costo de la tierra. Es este el factor que ahuyenta a la gente de sus lugares de trabajo para vivir en localidades distantes e inapropiadas. Es también el factor que hace que la vivienda unifamiliar sea tan extravagante en términos del recurso más escaso, o sea el espacio, y lo que aumenta en forma tan considerable el costo de vida en las grandes ciudades es la suma resultante de los costos de transporte, de los arriendos o del servicio de la deuda. Esto explica la aparente paradoja de la baja densidad en términos de unidades de vivienda por hectárea, pero una alta densidad en términos de personas por cuarto. Si, por lo tanto, existiera otra salida, ésta merecería un cuidadoso estudio.

Para reducir los subsidios públicos, para acercar la gente a las fuentes de trabajo y a mejores servicios, y para reducir o eliminar el costo del transporte se requiere: a) que el costo de la tierra (o su disponibilidad) sea compartido entre muchos arrendatarios, o una mayor densidad por unidad de tierra, y b) que una ciudad esté planeada en forma tal que se pueda poner fin al distanciamiento tan desproporcionado entre los lugares de empleo y los de vivienda, de modo que el inevitable aumento en algunos arriendos, que acompaña al crecimiento, pueda ser captado y canalizado para mantener otros arriendos a un nivel inferior al que tendrían en el caso contrario. Se podría mantener el subsidio, pero la fuente de éste podría ser el aumento en los arriendos originado por el crecimiento de la ciudad o del vecindario mismo.

La tierra barata situada en los suburbios —y que está al alcance de las personas de bajos ingresos que habitan en viviendas unifamiliares— se encuentra expuesta a todas las desventajas mencionadas atrás, y no da lugar a mayores aumentos en los arriendos. La misma tierra, planeada y trazada como una ciudad completa, permite que la gente de bajos recursos viva cerca de su lugar de trabajo y que disfrute de mejores servicios, colegios y facilidades recreativas, todo esto dentro de un precio que la mayoría puede pagar. La propuesta no es la de Nuevas Ciudades², sino la de ciudades nuevas dentro de un área metropolitana que puede, sin costos excesivos, atraer y suministrar empleo. Con un diseño urbano apropiado es teóricamente posible evitar la transferencia actual de los crecientes valores de la tierra a manos de particulares, como también los cre-

2 *New Towns'* de Gran Bretaña.

cientes costos del transporte urbano que con el tiempo privan a los pobres de muchas de las ventajas que ofrece la vida en la ciudad.

¿Es esta alternativa económicamente viable?, ¿habría una demanda efectiva para los nuevos apartamentos en las ciudades multifamiliares planeadas para una densidad relativamente alta?, ¿será posible rebajar los arriendos de los trabajadores de menores ingresos a un porcentaje tolerable de los ingresos familiares?, ¿estarían las familias de mayores ingresos dispuestas a vivir en las mismas ciudades planeadas? Son éstas las preguntas cruciales que debemos hacernos.

Las respuestas a estas preguntas guardan relación directa con el problema de la filtración. Al decir que un 40% o 50% de los habitantes de una ciudad no dispone de los recursos necesarios para vivir en el área y tipo de unidades de vivienda bajo discusión, la respuesta se da en forma implícita en el sentido de que es preciso dar casas nuevas, sea cual fuere su tamaño, condición y ubicación, a toda familia pobre. Este argumento tiene dos implicaciones: en primer lugar, no existe un mercado efectivo para un número adecuado de casas nuevas con el fin de evitar la indefinida expansión de los tugurios o de las ciudades de chozas; en segundo, aun en el caso de que esta demanda existiera, nuestra primera responsabilidad es la de construir para los más desamparados. Examinemos estas dos implicaciones.

Nuestra primera tarea, y la más importante, consistiría en prevenir el deterioro de las casas existentes y así poder concentrar nuestros esfuerzos en efectuar las mejoras necesarias. Esta condición se cumple cuando: a) **todas** las casas adicionales que se construyan estén mejor hechas, dispongan de mejores servicios y estén mejor ubicadas que **algunas** de las casas que actualmente existen, y b) cuando todas las familias nuevas encuentren refugio en casas nuevas construidas convencionalmente o en casas existentes. Uno de los argumentos que el Banco Mundial ha estado sosteniendo es el que no se debe demoler la vivienda existente hasta tanto no sea posible sustituirla por algo mejor, lo cual parece ser razonable. El problema puede, entonces, descomponerse en dos etapas: la renovación de la vivienda en existencia, asegurando que el número de nuevas unidades de vivienda sea al menos igual al número de familias adicionales, y que la vivienda que se **agregue** a esta cifra se haga disponible a medida que los tugurios más miserables vayan siendo demolidos.

Se observará que al replantearse el problema, en el sentido de encontrar un mercado para tantas nuevas unidades como sea el número de nuevas familias, inmediatamente se disminuye la aparente magnitud de la tarea. En otras palabras, la tarea se reduce a construir no para un 50% de la población que carece de recursos para adquirir vivienda nueva, sino para un número equivalente a, digamos, el 5% que anualmente se suma al número de familias. No es necesario ni deseable que todas las familias existentes permanezcan siempre en la misma vivienda, ni que todas las familias nuevas sean provistas de vivienda nueva. Lo que es importante, es que el total de las viviendas en existencia aumente en la misma proporción que el incremento en las unidades familiares, y que todas éstas —tanto existentes como nuevas— encuentren morada, ya sea en casas viejas o nuevas, algunas en mejores, pero ninguna en peores condiciones.

Naturalmente no tendría sentido construir con la esperanza de encontrar año tras año un mercado para la clase de ingresos más altos. Por una parte, el mercado llegaría a saturarse rápidamente. Se supone que se proyectará una mezcla razonable de tipos de vivienda, teniendo en cuenta que la mayoría de las unidades debe ser para la categoría media y alta de los grupos de bajos ingresos, y una proporción más pequeña para las clases de ingresos más altos. De este modo se mantienen intactos los peldaños de la escala de vivienda. Probablemente la mayoría de las personas que ocupen las nuevas casas sean antiguos ocupantes de vivienda existente.

Lo importante por el momento es que, año tras año, exista una demanda efectiva para las nuevas unidades que se estén construyendo, lo cual significa que se estará desocupando un número equivalente de unidades en existencia y que el número de unidades que se construya sea igual o preferiblemente exceda al número de familias que van constituyéndose; o al menos que se suministre un espacio mayor por individuo. De esta manera será posible detener un mayor deterioro y renovar año tras año la vivienda existente. Desde 1966, Singapur constituye un ejemplo gráfico de este proceso. Igualmente importante es la urgencia de proveer, además, una serie de alicientes y disuasivos, a fin de garantizar que las personas tengan empleo cerca a la vivienda que les fue asignada, y que los trabajadores hagan uso de la vivienda contigua a sus lugares de empleo.

¿ES VIABLE ESTA ALTERNATIVA?

La pregunta da origen a dos interrogantes: ¿No será este proceso demasiado costoso?, y ¿cómo podemos estar seguros de que los gru-

pos de ingresos más bajos estén adecuadamente alojados? No es posible dar una respuesta categórica a ninguna de estas preguntas, puesto que las condiciones varían de país a país. Sin embargo, se puede hacer una serie de observaciones generales que al menos parezcan ser aplicables al tipo de país latinoamericano en desarrollo.

En una sociedad cuyo ingreso *per cápita* está en vía de aumento, existe la suposición de que un número considerable de personas, especialmente en las ciudades más grandes que atraviesan por un proceso de rápido crecimiento, están incorporándose año tras año a los grupos que perciben un ingreso real más alto. La proporción del ingreso que se gasta en vivienda y en 'operación de vivienda' (alrededor del 30% en Canadá y los Estados Unidos) parece ser, no solamente alta sino que sufre muy pocos cambios a través de largos períodos. Por lo tanto, dado un crecimiento económico, se podría deducir que el mercado para vivienda nueva debiera crecer a un ritmo constante, especialmente en las grandes ciudades.

En segundo lugar, si fuese factible captar en un futuro el aumento en la rentabilidad de la tierra y utilizarlo para mantener los arriendos de las unidades de menores ingresos por debajo de lo que habrían sido dadas las condiciones imperantes, existiría la posibilidad de disponer de un subsidio oculto, lo cual permitiría a los trabajadores de bajos ingresos vivir cerca a su lugar de trabajo sin estar expuestos a un continuo aumento en la rentabilidad *relativa* de la tierra y a costos de transporte cada vez mayores. Sería como si estuvieran viviendo y trabajando todavía en pueblos o pequeñas ciudades, pero disfrutando de las oportunidades, de los servicios y de las amenidades que ofrece un área metropolitana.

En tercer lugar, el enorme desperdicio que implica un desarrollo espontáneo —el volverse obsoleto con tanta rapidez, la extensión en las redes de servicios, los lotes vacíos y las bajas densidades que contribuyen a las mayores distancias, el carácter fortuito y de 'colcha de retazos' que conlleva la construcción hecha en respuesta a los valores actuales y, en general, el costo de la expansión—. Todo esto podría evitarse, al menos en teoría, mediante un desarrollo planeado y programado de nuevas ciudades 'caminables' dentro o inmediatamente contiguas a las ciudades grandes. El trabajo en 'ciudad tras ciudad' podría realizarse rápidamente, para así acomodar el creciente número de habitantes, de tal modo que podría captarse casi de inmediato el aumento en los arriendos exigidos a las unidades comerciales, a las industrias y a la vivienda de altos ingresos, al igual que una parte de los arriendos devengados por unidades cuyos dueños trabajen en

lugares distintos, con tales recursos subsidiar los arriendos más bajos y/o suministrar mejores servicios y facilidades recreativas.

En cuarto lugar, la compra ordenada de materiales de construcción y la programación de las operaciones a gran escala a través del tiempo, probablemente darían origen a algunas economías. Estas economías debieran extenderse también a los honorarios de los arquitectos y a una reducción en el margen de utilidades en el caso de volúmenes más grandes.

En quinto lugar, cuando hay inflación y cuando el servicio de la deuda no ha de subsidiarse a escala nacional, las alternativas consistirían en hipotecas con intereses variables, o en una corrección monetaria para mantener el valor y el volumen de los ahorros. Existe, sin embargo, una marcada diferencia en la capacidad de servir la deuda en los dos casos³. Cuando la inflación es del 20% y la tasa de interés del 7%, una tasa de interés variable compensatoria sería del 27%, lo cual representaría un costo de los solos intereses de \$27.000 sobre un préstamo de \$100.000 en el primer año. En el segundo caso, el 20% se suma al **préstamo**, o sea que significa un **préstamo adicional**, de tal modo que lo que hay que desembolsar por intereses solamente asciende a \$7.000 (más un 7% sobre el aumento promedio en la cantidad adeudada de \$10.000, o sea \$700). Para simplificar la exposición, hemos hecho caso omiso del reembolso del principal. Por consiguiente, bajo condiciones de una inflación típica con crecientes tasas nominales de interés, muchos prestatarios potenciales no pueden pagar el servicio de la deuda en los primeros años del préstamo, a menos que éste se otorgue con corrección monetaria o que el aumento en la tasa de interés sólo compense en mínima parte el aumento de precios. Pero en este último caso los ahorros sufren un descenso. Por consiguiente, la inflación no compensada por una corrección monetaria aplicada al principal de los ahorros y de las hipotecas tiende a reducir tanto el mercado corriente de vivienda para los grupos de menores ingresos, como también el volumen de fondos hipotecarios.

Finalmente, debería ser posible acoplar la corrección monetaria con una garantía gubernamental de las obligaciones de las corpo-

3 Sobre la importancia de esta diferencia véase Lessard Donald, y Franco Modigliani 'Alternative Mortgage Designs,' *Conference on New Mortgage Designs for and Inflationary Environment*, Federal Reserve Bank of Boston, enero de 1975, p. 1345.

raciones públicas de desarrollo urbano, con el fin de reducir aún más el costo de financiación sin frenar el ahorro.

En contraste con estas posibilidades y los ahorros que ellas representan, se ha propuesto fomentar los ahorros involucrados en la autoconstrucción de viviendas unifamiliares, lo cual ha impresionado a muchos autores. Si este punto de vista tiene validez en el caso de una casa unifamiliar que puede ser construida por su propietario durante sus horas libres, es igualmente válido cuando se aplica a toda una sociedad cuya mano de obra esté desempleada o subempleada, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo. Un vasto programa de construcción podría tener un costo **nacional** de oportunidad muy bajo si la mano de obra que se contratase para realizarlo no tuviese empleo o contase solamente con un empleo inapropiado o mal remunerado. En cuanto se refiere a absorción (o uso) de recursos, o a la pérdida potencial de otra producción que dejó de hacerse, un gran programa de vivienda no resulta costoso. El problema no es tanto el de qué otra producción no se realiza sino el de cómo movilizar recursos financieros hacia la construcción. En otras palabras, el argumento del costo de oportunidad es tan válido en el caso de construir una ciudad como en el de construir una sola casa en los suburbios, aunque en el primero su aplicación es mucho más satisfactoria.

Volviendo a las cifras corrientes, unas pocas aproximaciones podrían sugerir pautas de estudio. Los datos pertinentes a las construcciones residenciales no son normalmente muy confiables, y en algunos casos omiten la distinción entre valor agregado y gastos brutos, y entre edificación residencial y otras edificaciones, así como los relacionados con otro tipo de construcción. En términos de la construcción residencial, es bastante común un porcentaje del 4 1/2% del PIB (por ejemplo en Brasil y Canadá) para el valor en el mismo sitio de la construcción, aunque las cifras oscilan entre el 6% para Singapur y el 1% y 2% para algunos países. (En el caso *record* de Singapur, la construcción residencial ascendió durante algunos años al 6%, otras edificaciones al 5% y otras construcciones urbanas al 3%, para un total del 14%.)

En Colombia se han elaborado, hasta la fecha, cerca de ocho estudios preliminares de posibles ciudades en sitios específicos. Si se usa la combinación sugerida de ingresos para apartamentos en diferentes ciudades, además de la construcción para fines no residenciales

y la infraestructura local, es posible calcular en términos muy aproximados el costo agregado de los requerimientos urbanos para un número adicional de familias nuevas, que sería igual al número de familias que se ubicarían en las seis ciudades más grandes donde se realiza la mayor parte de la construcción.

Suponiendo que en Colombia las proyecciones siguen tendencias históricas (una tasa de crecimiento de aproximadamente 5% en el PIB y una decreciente tasa de natalidad), se encontró que la vivienda construida convencionalmente, en una combinación apropiada y en un número equivalente a la formación de nuevas familias en estas ciudades, requeriría de alrededor del 5.2% del PIB; incluyendo facilidades sociales, del 5.5%, con las edificaciones requeridas para comercio y oficinas, del 6.8%; todo lo anterior más energía eléctrica, agua y alcantarillado, de un 8.8%, ascendiendo al 10.8% para el año 2000. Sin embargo, es de esperar que un programa de esta naturaleza conduzca, por sí mismo, a una mayor tasa de crecimiento económico y a una tasa decreciente con respecto al crecimiento de la población, como es el caso de Singapur. Si, por lo tanto, se postula una tasa promedio de crecimiento del 8% en el PIB, el porcentaje para el total bajaría a un 6% del PIB⁴. Este porcentaje es tan bajo que permitiría una tasa más alta de construcción y de gastos a fin de incrementar los niveles espaciales y de sustituir los tugurios existentes.

Al menos para los países latinoamericanos no debería resultar demasiado difícil promover, movilizar y canalizar un ahorro privado de esta magnitud hacia el nuevo diseño urbano para evitar las enormes dificultades y los costos de una continua expansión suburbana, de la creación de nuevos tugurios, la segregación, la congestión, la desviación cada vez mayor de recursos hacia el transporte, y la creciente transferencia de ingreso de los grupos de menores ingresos a las clases que poseen tierras urbanas. Todos estos fenómenos se presentan cuando los valores de la tierra sufren continuos aumentos. Los países más pobres tendrían que estudiarse caso por caso.

¿LLEGARÍA LA SOLUCIÓN PROPUESTA A BENEFICIAR A LOS MÁS NECESITADOS?

Esta pregunta fue formulada en un párrafo anterior de este artículo y su respuesta quedó incompleta. ¿Podemos estar seguros de

4 Los cálculos detallados fueron elaborados por Homero Cuevas y publicados en *Growth, Population and Resources: Colombia 1950-2000*, op. cit., Capítulo IX.

que un programa de este tipo llegue a beneficiar a los más necesitados? Se indicó que cada ciudad dentro de la ciudad ofrecerá parte de la vivienda a los trabajadores de esa ciudad que perciben los ingresos más bajos. El programa de construcción mismo facilitaría mejores empleos tanto para los trabajadores no capacitados como para los capacitados y, por lo tanto, una mayor probabilidad de pagar arriendo. Si se acelera este programa (como se hizo en Singapur) a fin de suministrar un número de apartamentos que exceda a la formación de nuevas familias, sería posible demoler los tugurios a medida que surjan nuevas viviendas, lo cual permitiría beneficiar a un mayor número de personas necesitadas y mejorar la vivienda actual a un ritmo más acelerado. Una combinación consistiría en construir un número de viviendas ligeramente mayor (digamos un número equivalente al 6% más en unidades cuando las familias están creciendo a un ritmo del 4% o 5%), empleando para ello el total o una parte de los fondos actualmente destinados a la vivienda pública, a fin de establecer subsidios de arriendo para socorrer a los más pobres. Aunque la experiencia con respecto a un subsidio abierto no ha sido muy alentadora, ya que implica una comprobación de ingresos con la consiguiente posibilidad de confabulación, nos puede servir como sustituto. La práctica actual, de suministrar nueva vivienda pública a precios por debajo del mercado, significa, o viviendas de mala calidad, o un subsidio que se prolongaría indefinidamente aun cuando ya no sea necesario y, reduce la disponibilidad de vivienda para los más necesitados.

Lo ideal sería que todas las construcciones en las nuevas ciudades dentro de la ciudad fueran arrendadas y no vendidas. Al venderlas (como por ejemplo sucede en Francia), los compradores son los beneficiarios de los aumentos en los valores de la tierra que reflejan el creciente valor del sitio, y se malogra la posibilidad de mantener a un nivel bajo los arriendos que pagan los residentes de menores ingresos. Mediante un aumento en los arriendos de inmuebles comerciales, se pierde también cualquier control sobre la configuración de la población de dicha ciudad. Sin embargo, cuando hay inflación, probablemente sea difícil para una corporación pública de desarrollo urbano aumentar suficientemente los arriendos. Cuando la disciplina social es inadecuada y hay necesidad de vender viviendas, se pierden algunas pero no todas las ventajas del diseño.

Se podrá observar que un elemento clave en este argumento es la disponibilidad adecuada de ahorros para mantener un suministro

continuado de unidades equivalentes a, y de preferencia en exceso de, las formaciones de nuevas familias. El proceso de 'filtración' llega a ser efectivo y podría denominarse proceso de 'escalamiento' cuando esta condición ha sido cumplida. Se trata del mismo argumento que es atinente a la movilidad laboral en general. Si el crecimiento de empleos mejor remunerados es inferior al crecimiento de la fuerza laboral, hay dualismo y aparece el círculo vicioso del subdesarrollo. El argumento a favor de lotes y servicios y de la autoconstrucción se basa en la suposición implícita de que no es posible captar los ahorros necesarios, lo mismo que, los argumentos más radicales a favor de la redistribución, implícitamente suponen que la movilidad no puede constituirse en un mecanismo efectivo para reducir el número de las personas mal remuneradas.

Si bien el enfoque propuesto en este artículo puede parecer demasiado radical, el problema del crecimiento urbano en los países en desarrollo es tan grande y tan apremiante que se justifica la adopción de medidas radicales. Lo que se está proponiendo no presupone un cambio en los objetivos sociales. Más bien sugiere una estrategia diferente y —confiamos— más efectiva para alcanzar tales objetivos.

POSDATA

El tema de discusión de este artículo fue el diseño de una estrategia urbana para un grupo de países en desarrollo. En aquellos países, sin embargo, donde la movilidad en cuanto a empleos y vivienda está seriamente afectada, como sucede en las áreas metropolitanas en los Estados Unidos, un aumento en las mejores viviendas unifamiliares en los suburbios de rápido crecimiento, poco o nada ayudaría a proveer vivienda adicional o mejor en las áreas centrales cuyos habitantes de hecho no pueden migrar a esos suburbios. Pero tampoco sería de gran ayuda construir mejores viviendas en las áreas centrales si sus ocupantes no tienen fácil acceso a los empleos, ya que estos últimos crecen especialmente en los suburbios. Una solución posible, aunque radical, a este problema sería que el Estado planeara y fuese el dueño de ciudades en los suburbios, y que se tomaran medidas activas para garantizar la proximidad de los empleos y de la vivienda, junto con una viable combinación social⁵. El problema del distancia-

5 *Jurong Town* en Singapur representa un buen ejemplo.

miento desproporcionado entre empleos y residencia en las áreas metropolitanas de los Estados Unidos tiene sus raíces más en factores sociales que en económicos. En la mayoría de los países en desarrollo, los obstáculos que se presentan a la movilidad pueden, afortunadamente, ser eliminados mediante una planeación del crecimiento urbano que haga pleno uso de una serie de incentivos y disuasivos como son los arriendos diferenciales, la facultad de ejercer influencia sobre el monto y la canalización del flujo de fondos hipotecarios, e impedimentos a la creación de oportunidades de empleo en sitios mal ubicados desde el punto de vista de su contribución a buenas condiciones de vida para los trabajadores.

Bases de un
 Programa de Fomento
 para Colombia

Informe de una Misión

dirigida por

LAUCHLIN CURRIE

y auspiciada por el

BANCO INTERNACIONAL
 DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO

en colaboración con

EL GOBIERNO DE COLOMBIA

SEGUNDA EDICION

BANCO DE LA REPUBLICA
 BOGOTÁ - COLOMBIA
 1951

