

LOS PROBLEMAS DEL URBANISMO EN LOS PAISES MENOS INDUSTRIALIZADOS *

ERNEST WEISSMANN **

Introducción

LA afluencia de personas del campo a la ciudad no es un fenómeno nuevo, pero en el pasado la urbanización se caracterizó por un aparente equilibrio en las relaciones urbano-rurales entre lo económico, lo social y lo cultural. Lo que es una novedad, sin embargo, es el crecimiento desmedido de las ciudades en las áreas económicamente subdesarrolladas. Al entrar estas ciudades en la órbita del comercio mundial tienden a perder su precario equilibrio bajo el impacto de fuerzas que generalmente ni su sociedad ni sus instituciones son capaces de dominar. Generalmente su estructura socioeconómica se derrumba y raras veces se sustituye con una nueva y adecuada. ¿Existe, acaso, una distinción fundamental entre el proceso de urbanización de antaño y el de nuestros días?

La Revolución Industrial del siglo XIX en Europa y Norteamérica tuvo lugar bajo circunstancias que diferían grandemente de las de hoy. La marcha del desarrollo era más pausada y se contaba con el mecanismo del mercado para regular la actividad económica. En los países que ahora están progresando en su aspecto industrial, tanto el gobierno local como el nacional desempeñan un papel principal en los programas económicos y en la planificación social. Ellos intervienen en la distribución de los recursos disponibles y en la determinación de las prioridades, y estimulan el desarrollo económico. También es el suyo un ellos los que eligen entre medidas a largo plazo y de emergencia; entre y rapidez con que se ha de realizar el programa de desarrollo. Son papel de vital importancia en las decisiones relativas a la orientación aquéllas que facilitan el desarrollo básico o la producción de artículos de consumo; y, si fuere menester, escogen entre proyectos que prometen

* Este artículo fue sometido a la Conferencia de Urbanismo celebrada por la Fundación Ford en Nueva York los días 10 y 11 de octubre de 1956. Traducción por Sylvia Herrera de Witt.

** Ayudante del Director del Negociado de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas. Está a cargo del programa de viviendas y planificación de las Naciones Unidas.

beneficios económicos o aquéllos que representan un desiderátum social. Dada la responsabilidad del gobierno en decisiones de consecuencias tan extensas, es indispensable tener a la mano todo el conocimiento disponible acerca de los procesos de planificación y de la preparación de programas. Esto supone que podemos llegar a comprender los factores que influyen en el proceso económico y social. Finalmente, los gobiernos necesitan formular, considerando todo lo anterior, un principio que les sirva de guía y criterios que conduzcan a un desarrollo equilibrado. El resultado podría ser una reducción en la migración errática del campo a la ciudad y la desaparición del abismo existente entre ambas regiones.

Encontramos una segunda diferencia fundamental entre las condiciones de ayer y las de hoy en lo relativo al desarrollo industrial y a la urbanización. Al igual que en lo económico, antaño prevalecía una actitud de *laissez-faire* con respecto al desarrollo urbano. Actualmente, sin embargo, se acepta que es más práctico prevenir la expansión de los arrabales y áreas decadentes que corregir más tarde los estragos económicos, sociales y culturales que ellos producen. Hoy también se considera preferible establecer una organización permanente para planificar el ambiente (debidamente coordinada con los programas económicos y los planes sociales) que adoptar para cada ciudad, por ejemplo, un plan maestro que en la mayoría de los casos tiene pocas probabilidades de llevarse a cabo.

En conclusión, debe reconocerse que entre todos los países existen intereses comunes con relación a estos problemas y que la historia del desarrollo económico no solamente es larga, sino que los países industrializados y los que están industrializándose pueden compartir experiencias, recursos y soluciones a pesar de las grandes divergencias entre unos y otros en el nivel de la actividad económica, la estructura social, la organización política, la tecnología, las costumbres y la cultura. Aún más, no debiéramos olvidar que muchas de las teorías y los métodos que han sido descubiertos en países altamente industrializados fueron puestos a prueba por primera vez en una región menos desarrollada. De igual manera, puede que varios puntos de vista y técnicas recientes que surgieron forzados por la necesidad en algunos países subdesarrollados, sean ahora de interés para las regiones industrializadas del mundo.

El propósito de este ensayo es facilitar el estudio de métodos y teorías y evaluar los recursos que en conocimientos y técnicas tenemos a la mano. El plan es el de presentar y discutir cierto número de premisas relativas a la urbanización, la planificación del ambiente y el desarrollo regional integral. Con toda probabilidad la Conferencia

llegará a algún acuerdo sobre estas cuestiones y aumentará seguramente el conocimiento que tenemos del proceso urbanístico. Es mucho lo que puede aclararse sobre sus causas y consecuencias, especialmente sobre las medidas que podrían tomarse para evitar los efectos adversos que tiene en las esferas económica, física y cultural. Hasta el presente se había aceptado que estos efectos indeseables eran producto inevitable del desarrollo económico.

Supuestos con respecto a la urbanización:

1. *La población de las zonas rurales de los países en desarrollo está moviéndose hacia las ciudades ya establecidas y creando algunas nuevas como resultado de la creciente presión sobre las tierras de cultivo, de la industrialización acelerada y de los cambios políticos y sociales inherentes en el proceso de desarrollo.*

En la actualidad hay más personas viviendo en las zonas urbanas de los países poco desarrollados que las que pueden sostenerse con el nivel industrial y agrícola. Recientemente este movimiento poblacional se ha intensificado trayendo el deterioro y congestión consiguientes. Muchas ciudades albergan ahora grandes aglomeraciones de campesinos no diestros y desempleados. Al mismo tiempo sigue deteriorándose el ambiente rural y se ensancha el abismo que separa el campo de la ciudad.

Gran parte de esta concentración no se ha producido como consecuencia de una necesidad del desarrollo económico y comercial. El éxodo del campo a la ciudad se debe más bien a la presión de la población sobre la tierra cultivable, a la esperanza de mejorar de situación, al prestigio y atractivo que la ciudad ejerce sobre la gente del campo, y a la esperanza de mayores jornales y seguridad de empleo en contraste con una ocupación estacional mal remunerada en la agricultura. En varias ocasiones la inseguridad física creada por los cambios sociales y políticos estimuló y aceleró el movimiento. En 1950, de acuerdo con Kingsley Davis, de la Universidad de California, de un total de 886 ciudades de 100,000 o más habitantes, 289 estaban en Asia, 261 en Europa y 116 en Norteamérica. En conjunto, estas 886 ciudades tenían una población de 314 millones, pero aquellas ciudades de más de 20,000 personas incluían una población total de más de 500 millones, o sea, más de una quinta parte de la población mundial. Las distintas regiones tenían el siguiente porcentaje de su población en ciudades de esta última categoría: África, 9; Asia, 13; Centroamérica y el Caribe, 21; Suramérica, 24; la URSS, 31; el resto de Europa, 35; Norteamérica, 42, y Oceanía, 47.

En varios países en desarrollo hay una ciudad que es mucho mayor

que la que le sigue en tamaño. La mayoría de estas ciudades "primarias" se producen cuando el desarrollo económico se orienta por las necesidades de, y el comercio con, uno o más países extranjeros, más bien que teniendo en cuenta las potencialidades y las necesidades de su propio desarrollo económico. En la colonia, la ciudad principal es, de hecho, el lazo entre ésta y la madre patria, y en algunos casos sirve de punto de contacto entre la *élite* local y el mundo exterior.

Con frecuencia, los países subdesarrollados tienen concentraciones urbanas excesivas en relación con la productividad de su economía. Vemos los síntomas de esta deficiencia en la falta de viviendas adecuadas y servicios comunales; en la ausencia casi total de servicios sanitarios; en la presencia de suciedad y gentes macilentas, y en los altos índices de morbilidad y mortalidad. Cuando el analfabetismo es alto, grandes sectores urbanos se ven privados de instrucción. Bajo estas condiciones se producen la desintegración social y varias formas de desorganización de personas y de grupos.

2. *La vida de la ciudad y la del campo están diferenciándose cada vez más; lo propio ocurre entre el campesino recién llegado y el antiguo residente de la ciudad. En muchas áreas en desarrollo el proceso de urbanización está sobrepasando al de la industrialización.*

Durante la Revolución Industrial, del siglo XIX, las ciudades de Europa y Norteamérica asumieron gradualmente un carácter "urbano". Por lo tanto, son influenciadas por, y están basadas en, la producción industrial con su economía monetaria y consiguiente relación entre productor y consumidor, en lugar de tener una agricultura de subsistencia, una producción artesana y un reducido comercio local. Por el contrario, las ciudades de los países en desarrollo (particularmente en el Lejano Oriente), han retenido un pequeño sector para una *élite* limitada que posee las mismas características de los residentes urbanos en los países altamente industrializados; pero, en realidad, la mayor parte de estas ciudades consiste de una aglomeración de aldeas cuyos moradores retienen sus características campesinas o folklóricas.

Existe duda sobre si el nivel de vida de la gente urbana es realmente más alto que el de los aldeanos. Los primeros, sin embargo, están conscientes de la posibilidad de una vida mejor. Por lo tanto, tienen potencialidades para el desarrollo de las que carecen las poblaciones rurales que con frecuencia están estancadas y aletargadas. La lentitud de la transformación social—en el sentido de "modo de vida"—en las grandes ciudades de los países menos desarrollados, se debe a que la urbanización acelerada, en el sentido físico, ha excedido el ritmo del desarrollo económico; y, por tanto, se hace menester afrontar muchos problemas sociales y materiales. La desorganización social

en estas ciudades de crecimiento rápido se deja sentir particularmente en la organización de la familia, la cual está cambiando del sistema que incluye muchos parientes al sistema conyugal. Esta desorganización se manifiesta en alteraciones a las prácticas y creencias religiosas, en la variedad de la estratificación social, y en que la mujer adquiere una posición de mayor igualdad que le da mayor participación en la vida económica, social y política de la nación. Nuevas instituciones sociales tales como tribunales, policía, servicios de salud y bienestar, legislación social y seguridad social, están sustituyendo a la familia y la comunidad en sus funciones de controles informales como instituciones que reglamentan la conducta individual y colectiva. El deterioro de las personas se hace evidente en hechos tales como la delincuencia juvenil, y la criminalidad y el vicio, que ordinariamente son la secuela de la urbanización acelerada.

Tal vez algunos de los métodos de "desarrollo de la comunidad" sirvan para integrar nuevamente la vida colectiva de los centros urbanos bajo las condiciones actuales de desequilibrio entre lo urbano y lo rural. En esencia lo que esto requiere es que la gente misma participe en los esfuerzos que se realizan con el fin de mejorar sus condiciones de vida y que se provean servicios técnicos y ayuda material de tal modo que se estimule la iniciativa individual y el esfuerzo propio.

3. *A medida que los países en que predomina una economía agraria de subsistencia se ponen en contacto con un mercado mundial cada vez mayor, la urbanización se acelera y extiende dejando muchas veces a su paso serios desajustes, desperdicios, arrabales y ruinas.*

Cuando los países subdesarrollados entran en más íntimo contacto con el creciente comercio mundial, el equilibrio urbano-rural de una región dada se vuelve más sensitivo a la influencia directa de aquellos factores demográficos, económicos, sociales, culturales y políticos que trascienden los confines de la región en sí. Por lo tanto, los requisitos universales de producción, consumo y comercio son cada día más importantes para la industrialización, el desarrollo económico y la urbanización. Generalmente, la intervención gubernamental en este proceso ha demostrado una tendencia a establecer el debido equilibrio entre las potencialidades para el progreso económico, los intereses y necesidades nacionales, y las demandas y oportunidades del comercio internacional.

Bajo el impacto de estos factores, la urbanización, que otrora era gradual, es hoy día un proceso cada vez más universal, rápido y avasallador, cargado de problemas sociales y materiales que en la actualidad afectan a alrededor de una quinta parte de la población mundial. El proceso se está intensificando, particularmente en aquellos paí-

ses en desarrollo que han obtenido su independencia recientemente y donde el aumento de población se ha reflejado en una correspondiente expansión de las ciudades. Desde 1800, la población mundial se multiplicó dos veces y media. La población de las ciudades con más de 5,000 habitantes se multiplicó más o menos treinta veces, y las ciudades con más de 100,000 habitantes tuvieron un cociente aproximado de aumento de veinte.

Los países bajo desarrollo encaran el difícil dilema de distribuir los limitados recursos disponibles, no sólo para mejorar de inmediato el ambiente físico y social, sino también para invertir en proyectos productivos tendientes a lograr mejoras económicas y sociales a largo plazo. El uso desproporcionado de recursos limitados para curar males sociales del presente, en mengua de la productividad material, condenaría a la población a siglos de bajos niveles de vida. Sin embargo, es difícil resistir la atracción de invertir el capital social en remediar las necesidades imperiosas de las masas. Algunas de esas inversiones son, efectivamente, esenciales para lograr un aumento en la productividad. Por ejemplo, la educación, la salud y las viviendas, se consideran hoy gastos generales de la sociedad tan importantes como el transporte, las comunicaciones y la fuerza motriz.

Súpuestos con respecto a la planificación regional:

4. *El progreso del ambiente físico a través de mejoras en las viviendas el ambiente comunal, las facilidades recreativas y los servicios públicos; constituyen una manifestación visible y concreta de un nivel de vida más alto.*

El ambiente físico del hombre está compuesto de la vivienda familiar y de una serie de amenidades, servicios y facilidades que proveen un eslabón de unión entre la familia y el grupo, ayudando así a transformar una "casa" en hogar dentro de la comunidad. El problema de proveer mejores viviendas y comunidades, particularmente para los grupos de bajos ingresos, ha adquirido proporciones asombrosas bajo el impacto de la industrialización y la urbanización acelerada. La intensidad de la crisis y la expansión de los arrabales urbanos (y rurales) sugieren la necesidad de actuar con imaginación e intrepidez. Los programas creados para prevenir o aliviar los males derivados del crecimiento precipitado de las ciudades se ven obstaculizados por falta de fondos, malogrados por el crecimiento rápido de la población y por el aumento de la migración a las áreas urbanas. Es necesario idear enfoques, métodos y técnicas para bregar más efectivamente con el patrón ecológico.

La relación entre el financiamiento de las viviendas y el desarrollo

económico envuelve un examen de muchos problemas complejos, tales como la proporción de las inversiones que los países pueden y deben asignar a los programas de mejoras para viviendas y comunidades. Aún más, la vivienda está íntimamente relacionada con las funciones de inversión y ahorro. Es una clase de formación de capital que estimula y fortalece a la vez el hábito del ahorro a largo plazo. Hay personas que ahorran con el fin de mejorar sus viviendas que no pondrían sus economías al servicio de la formación de otra clase de capital. Puesto que la escasez de ahorros es un obstáculo severo para el crecimiento económico de los países que se están desarrollando, tal movilización adicional para la construcción de viviendas podría contribuir en forma significativa.

En cuanto a las viviendas y los servicios comunales—refiriéndonos de nuevo a los grupos de ingresos bajos particularmente—es de suma importancia fomentar y mejorar la producción de materiales de construcción, tanto en las industrias a domicilio como en las que operan en gran escala. Para reducir el costo de la vivienda urbana y mejorar su calidad en aquellas áreas donde por lo regular existe una escasez aguda, se necesitan industrias de construcción y de materiales de construcción en escala suficiente para satisfacer la demanda a un precio razonable. Esto es también esencial para el desarrollo económico en general, puesto que una gran parte de los fondos de inversión se destina a estructuras de toda clase.

Al mismo tiempo, debemos considerar que los programas para mejorar las viviendas y las comunidades no podrán llevarse a feliz término a menos que el tipo de vivienda que se adopte—tanto en lo relativo a la construcción como en cuanto a las facilidades—esté adaptado a las condiciones económicas, sociales y físicas del país, o del sector de que se trate. Es de esperarse que habrá variaciones en el tipo de vivienda que se use en los distintos países y hasta dentro de un mismo país. Es más, el tipo de vivienda probablemente no permanecerá estático, sino que cambiará como resultado del progreso económico y social. Por lo tanto, el código de construcción de viviendas debiera proveer para tales cambios tratando de establecer principios y normas que sirvan de guía para que las viviendas sean saludables, seguras y convenientes, más bien que tratar de detallar el tamaño y los métodos de construcción.

Las normas para la construcción de viviendas no pueden separarse de aquéllas que corresponden a las empresas de servicios públicos, los servicios sociales y los servicios de la comunidad incluyendo, en áreas urbanas, transportación adecuada entre la residencia y el sitio de trabajo. Cuando los recursos son escasos debería dársele mayor énfasis

a la planificación comunal y regional, así como a brindar los servicios públicos y de otra clase que son necesarios.

Ningún gobierno tiene recursos suficientes para proveer todos los servicios comunales y las viviendas que se necesitan, pero el pueblo puede ayudar. Una solución práctica debiera, por lo tanto tratar de utilizar las destrezas e iniciativa de la población. El uso inteligente de los materiales locales puede combinarse con las ventajas sociales del trabajo en grupos con el apoyo más efectivo posible del gobierno (en fondos, materiales, equipo y asesoramiento técnico). En esta forma, el proceso de desarrollo de la comunidad podría usarse eficazmente para mejorar el hogar y la comunidad. Estos proyectos de beneficios tan obvios y directos para el individuo y el grupo (por medio del esfuerzo personal y la mutua cooperación) han sido hasta ahora puntos centrales de acción local, la cual se ha extendido a menudo hacia otros campos de reformas.

5. La planificación física y ambiental debiera ocupar su lugar junto al programa económico y al desarrollo social como parte integrante de un proceso que, aunque singular, exhibe muchas facetas, y el cual normalmente debiera preceder a la acción económica.

Desde la segunda guerra mundial en casi todos los países se ha aceptado que la formulación de conceptos amplios de desarrollo y de programas económicos de mayor o menor alcance son funciones propias del gobierno. En un creciente número de casos, la salud, la educación, las viviendas y el bienestar social en general también han llegado a ser componentes importantes de los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, los cambios que tales planes conllevan casi nunca han sido considerados por las juntas de fomento como de igual importancia en el proceso de desarrollo y planificación.

La opinión general es que el propósito del desarrollo de los recursos es mejorar el nivel de vida del hombre. Al mismo tiempo, la experiencia nos demuestra que el progreso social no es una consecuencia inevitable del desarrollo económico. Al igual que la Revolución Industrial del siglo XIX en Europa y Norteamérica, la industrialización actual alienta el viejo proceso de urbanización, el cual causa desajustes sociales y un persistente y maligno crecimiento de arrabales y sectores decadentes tanto en los viejos como en los nuevos centros urbanos.

Sin embargo, el marco social en el cual comienza el proceso de desarrollo y los consiguientes cambios sociales y culturales, raras veces se tienen en cuenta desde el comienzo de un proyecto de fomento. Pero a menos que este marco y los cambios en el ambiente físico se prevean y se incluyan en los planes, puede que nunca se materialicen totalmente las metas sociales y que se perjudiquen los objetivos económicos. Estos

aspectos tienen particular importancia para los países menos desarrollados donde escasean los recursos económicos y tecnológicos.

El proceso de fomento y planificación comienza estableciendo ciertos objetivos básicos. Éstos han sido descritos en términos generales tales como "necesidades locales", con conceptos como "normas" (de educación, salud, nutrición, viviendas y servicios de la comunidad), o con expresiones tan vagas como "comunidad integrada" y "unidad vecinal". Para formular un programa de desarrollo, todos los objetivos que se justifiquen en términos sociales tienen que evaluarse en términos de las potencialidades naturales, económicas, tecnológicas y humanas de un área geográfica o de un país. Entonces hay que relacionar en el tiempo y el espacio los dos grupos de factores básicos de las necesidades y los medios. El ritmo y el orden de realización de las etapas de un programa de acción deben estar determinados por consideraciones de índole económica, social y política dentro del marco de un plan físico para una comunidad o región; y el planificador físico, por consiguiente, no debiera ser quien haga todas las decisiones del plan.

Los factores fundamentales que afectan el desarrollo social y económico son interdependientes y están sujetos a cambios. Los planes de desarrollo deben ser suficientemente flexibles para que se puedan revisar y reintegrar continuamente los factores variables al traducir planes generales de largo alcance a programas específicos e inmediatos. La fase de la planificación física, sin embargo, provee una oportunidad única para tratar de reconciliar los requisitos sociales y económicos que a veces se hallan en conflicto, y para integrar los distintos elementos del plan dentro de una relación física lógica. En otras palabras, antes de establecer un plan físico deben reconciliarse con el bienestar humano los intereses a menudo divergentes de la producción material. Durante esta etapa el planificador físico debe ser el que dirige. Mientras la dirección cambia de un especialista a otro de acuerdo con la necesidad, todos los miembros del grupo planificador—el de ciencias sociales, el economista, el ingeniero, el legislador, el administrador—deben ayudar a resolver el conflicto. Para conseguir el respaldo popular debiera dárseles a grupos de ciudadanos la oportunidad de familiarizarse con los propósitos del plan y sus beneficios.

6. *La función de la planificación ambiental es definir en términos físicos los distintos componentes de un programa dado de desarrollo y fijar los planes de ubicación estableciendo un sistema bien integrado de transporte, comunicaciones, fuerza motriz y otros servicios.*

Durante esta fase es que se definen los distintos componentes de un programa de desarrollo. Primeramente, evaluando y recomendando las zonas dentro de un área dada para usos agrícolas, industria-

les, residenciales, sociales y culturales; y luego, estableciendo como parte del programa total, una red adecuada de transporte y comunicación, de fuerza motriz y su distribución, y de otros sistemas de servicios públicos. Por supuesto, esto ayuda a crear un mejor equilibrio entre el campo y la ciudad en un área dada. Luego se podría presumir también que mientras más acelerado sea el proceso de urbanización, más necesario será ajustarlo a un plan con el fin de evitar los costosos errores del pasado.

La planificación física es un proceso continuo y puede ser ejecutado a cabalidad sólo por una organización que incluya el conocimiento especializado esencial y la necesaria autoridad legislativa, ejecutiva y fiscal. Su labor es a largo plazo y se realiza mediante la colaboración. Por lo tanto, es de suma importancia establecer la organización planificadora necesaria; proveerla de personal y, si fuese necesario, adiestrarlo especialmente para ese fin; establecer métodos y procedimientos; así como obtener los fondos y la legislación necesarios. A la larga, un plan regulador no logrará su objetivo si no está respaldado por un organismo planificador. Como condición primaria de éxito se necesita una conexión íntima entre el cuerpo que planifica el aspecto físico y los organismos gubernamentales a cargo del desarrollo económico y social.

Se ha dicho con frecuencia que la planificación eficiente al nivel municipal sería la solución para los efectos adversos de la urbanización acelerada. También se ha dicho, sin embargo, que la intervención que tiende a reducir la migración del campo a la ciudad raras veces ha sido acompañada por un esfuerzo consciente para planificar la comunidad y la región. Suele ocurrir entonces que el crecimiento poblacional y el ritmo de urbanización dejan atrás a los proyectos de viviendas y los servicios comunales de instrucción, salud, etc. Se ha dicho que donde hay planificación económica centralizada prevalece una mejor disposición a tener en cuenta el marco social y físico, así como las consecuencias del desarrollo económico. En la práctica, sin embargo, esto viene a tomarse en consideración demasiado tarde y entonces se adoptan muy pocas medidas al respecto. En relación con los problemas de los terrenos urbanos se ha señalado varias veces la urgente necesidad de convertir generalizaciones en normas prácticas y constructivas, y de reconciliar los derechos del individuo con los del público, antes de que la fuerza total de la industrialización y la urbanización estratifiquen los patrones de la tenencia de tierras, haciendo por consiguiente más difícil la redistribución. Es imperativo que se legisle a este respecto donde aún no haya leyes al efecto, y que se hagan cumplir allí donde

existen, para evitar que se especule a costa de los grupos de ingresos bajos y particularmente de los recién llegados de las aldeas.

Supuestos con respecto al desarrollo regional integral:

7. *Es probable que la urbanización marchará a un ritmo aún más acelerado cuando los países tanto industrializados como subdesarrollados mejoren los medios de transporte y comunicación, adopten la tecnología moderna en la industria y la agricultura, e introduzcan el automatismo industrial y la energía nuclear.*

Existe la probabilidad de que la urbanización habrá de marchar a un paso más apresurado como consecuencia de los esfuerzos que se hagan por industrializar un país y por utilizar la tecnología moderna y las nuevas fuentes de energía, incluyendo la nuclear. Indudablemente la influencia de estas nuevas condiciones sobre el desarrollo de los recursos agregará un factor dinámico que adelantará el cambio tecnológico y social y el proceso de urbanización. Sin embargo, no podemos predecir hoy el vasto alcance de las consecuencias sociales que puedan seguir a esto con una certeza mayor que la que fue posible en el caso de los efectos del uso del vapor y la energía eléctrica en la industria, o los del uso de las máquinas de combustión interna en la agricultura y los medios de transporte.

La energía nuclear facilitará el desarrollo industrial en aquellas regiones que están lejos de otras fuentes de energía. Aún en las áreas que tienen combustibles corrientes en abundancia, la fuerza atómica tendrá efectos considerables como una fuente suplementaria de energía para las industrias que requieren mucha fuerza motriz. Los centros de producción, por ejemplo, no tendrán que estar localizados cerca de las fuentes usuales de energía. Asimismo, los ya establecidos se podrán mudar de acuerdo con un plan más adecuado. Lo más importante es que los países subdesarrollados tendrán pronto a su disposición una fuente de energía cuya instalación requerirá menos tiempo que la de, por ejemplo, una central hidroeléctrica de potencia comparable. Con el uso de la energía nuclear será posible dispersar las industrias obteniéndose con ello una relación urbano-rural más equilibrada y más satisfactoria desde el punto de vista social.

Durante la próxima década podrá haber una pequeña diferencia neta favorable en el costo de la fuerza motriz corriente. El costo inicial de las centrales atómicas es mucho más alto, pero el costo del combustible será probablemente menos de la mitad que el caso del carbón (se estima que para el 1960 el precio de una libra de uranio será de diez dólares). Además, la posibilidad de emplear el principio de engen-

dración hará factible que una tonelada de uranio tenga, como mínimo, un rendimiento igual a un millón de toneladas de carbón.

Como consecuencia del uso de la energía atómica para generar electricidad, es posible que en el futuro los combustibles que tenemos actualmente sean usados con mayor rendimiento como materiales básicos en las industrias químicas y sintéticas. La carga que se le impone al sistema de transporte con el envío de grandes cantidades de combustibles a largas distancias se reducirá notablemente. Los beneficios, en términos de una mayor productividad, son evidentes. Una fuente abundante de energía que se distribuya más adecuadamente permitirá una mayor mecanización de la industria y la agricultura y un horario más corto de trabajo. Las consecuencias sociales y económicas de todo esto afectarán, naturalmente, los movimientos de la población y el equilibrio urbano-rural.

8. Un plan regional permite que se identifique más fácilmente la acción local con los objetivos nacionales. Como resultado, se establece un marco para proyectos tanto nacionales como locales debidamente coordinados.

Desde el punto de vista de los programas de desarrollo, cada comunidad se relaciona con las demás en los aspectos económicos, físicos y sociales. Es necesaria la coordinación de los planes locales con los regionales y nacionales para el debido desenvolvimiento de un lugar dado. De hecho la región es el eslabón entre la comunidad individual y la nación. El plan regional permite que se identifiquen con mayor facilidad los fines nacionales y la acción local. En otras palabras, ofrece un marco adecuado dentro del cual tienen cabida los proyectos de fomento, tanto nacionales como locales. El desarrollo local de la comunidad también ofrece la oportunidad de utilizar los recursos humanos de un área en armonía con los fines del programa nacional de fomento.

Los esfuerzos que se hagan por integrar el desarrollo social, económico y físico de todos los recursos de un sector por medio de la planificación regional, constituyen una solución que puede evitar las consecuencias sociales indeseables de la urbanización y facilitar la industrialización sin que surjan arrabales. En el pasado, la planificación regional se limitó principalmente a reorientar el desarrollo de áreas metropolitanas, o a proyectos de fomento de cuencas de ríos donde una de las fuentes de fuerza fuese la energía hidroeléctrica. De surgir la posibilidad de usar energía nuclear en un gran número de regiones geográficas, serían mayores las oportunidades para planificar al nivel regional el uso de aquellos recursos que permanecen sin explotar por falta de fuerza motriz.

El proceso de urbanización de los países que están desarrollándose actualmente no tiene que seguir necesariamente el curso característico de los países que ya están industrializados. En la presente etapa están surgiendo problemas diferentes y de mayor complejidad en relación con el desarrollo económico, pero, por otro lado, la sociedad cuenta con medios nuevos y mejores para afrontarlos. Por tanto, el proceso de urbanización y la relación urbano-rural podrían quizá atemperarse y encauzarse por medio de la planificación integrada y el desarrollo de recursos naturales, tecnológicos y humanos. Por lo tanto, la planificación regional comprensiva tiene igual importancia para el desarrollo de las áreas metropolitanas, la explotación de recursos nuevos y la rehabilitación de regiones rurales.

Hay un aspecto importante de la urbanización que guarda relación con la planificación física y regional. Generalmente, en la ciudad, el molde cultural de la aldea no sólo deja de dominar y guiar al recién llegado, sino que la tradicional estructura social de la propia ciudad que lo acoge cambia bajo el impacto de la industrialización y el influjo de inmigrantes. Se ha dicho que la ciudad es la imagen física de la condición económica, la estructura social y la cultura de una sociedad. Pero se siguen reconstruyendo ciudades y planeando pueblos nuevos sin tener suficientemente en cuenta la función socioeconómica de éstos en la moderna sociedad industrial, y sin considerar la interacción entre las ciudades y sus campos del interior. Aún falta la investigación científica de lo socioeconómico; faltan datos concluyentes sobre el papel de la ciudad en la sociedad contemporánea, su función dentro de una región, y el tipo de ambiente físico que conduce a una combinación más equilibrada de las culturas urbano-rurales.

9. *Por necesidad, los países menos desarrollados están creando técnicas propias adaptadas a sus necesidades y circunstancias. Su experiencia tal vez resulte también significativa y valiosa para los países altamente industrializados.*

Debemos considerar el complejo de procesos y problemas del desarrollo económico y social en su totalidad, usando como trasfondo los males y sus posibles remedios. La industrialización, la urbanización, el desarrollo de la comunidad y la planificación regional, son problemas actuales donde se entrelazan íntimamente la teoría y la práctica. El análisis tal vez ofrezca algunas soluciones a las dificultades de un crecimiento más equilibrado de la agricultura y la industria; de una relación urbano-rural más deseable; y de un uso más eficiente de los recursos humanos, sus destrezas y entusiasmos. Existen muchas oportunidades para tal análisis.

En distintas partes del mundo se están construyendo grandes ciu-

dades nuevas. Investigaciones de enfoque abarcador (sobre lo económico, social, tecnológico, cultural, etc.) relativas a las fases sucesivas del diseño, la construcción y el uso, podrían llevarse a cabo en estas ciudades nuevas en un lugar dado: en el estudio del ingeniero, en los sitios donde se construye, en los nuevos hogares, en los sitios de trabajo, en los vecindarios. Probablemente podrían reducirse los costos de construcción y conservación como resultado de tales investigaciones y las nuevas comunidades ganarán en cohesión.

Los países que se están desarrollando también ofrecen numerosos ejemplos de proyectos de rehabilitación de valles en distintas etapas de planificación y ejecución. Estos proyectos ofrecen singulares oportunidades para investigar la utilización regional de terrenos y para formular normas de funcionamiento. Estos ejemplos ofrecen una magnífica ocasión para estudiar el efecto que sobre los recursos tiene la ubicación de comunidades rurales, industriales y residenciales, tanto nuevas como ya establecidas. Podría encontrarse también el debido balance entre la escala más humana de las comunidades pequeñas y las ventajas culturales, artísticas y educativas que ofrecen los centros metropolitanos.

Se ha tratado de establecer vecindarios autosuficientes en las áreas urbanas congestionadas y de restaurar la ya extinta cohesión comunal que aparentemente existía durante el período de desarrollo preindustrial. El planificador físico ha evolucionado el concepto de la "unidad vecinal", una zona residencial equipada con las comodidades y servicios necesarios y relacionada con las demás por medio de un sistema adecuado de servicios públicos y carreteras. El planificador social, sin embargo, ha propuesto que se organicen vecindarios sobre bases lingüísticas, étnicas, religiosas o económicas que cuenten también con medios de esparcimiento, incluyendo centros culturales. Ninguna de estas dos soluciones actúa independientemente, pero ambas han mejorado las condiciones de vida allí donde se han puesto en práctica. Es necesario adquirir más experiencia antes de emitir una opinión final sobre estos experimentos.

En años recientes se ha hablado mucho acerca de adaptar la experiencia de los países altamente industrializados a las condiciones de las áreas subdesarrolladas del mundo. En los países industrializados, la responsabilidad del gobierno en el proceso de desarrollo advino gradualmente, más bien para remediar las recesiones económicas y los desajustes sociales. Sin embargo, muchas de las naciones asiáticas que están desarrollándose tienen legislación social muy avanzada, pero poseen muy pocos recursos económicos y tecnológicos. En estos países la iniciativa y la planificación se consideran algo muy natural que se

está convirtiéndose en parte integrante del proceso de desarrollo. Forzados por la necesidad están creando ahora técnicas mejor adaptadas a sus problemas y circunstancias. La experiencia que se obtenga en los países económicamente subdesarrollados podría resultar de valor e interés significativos para todos.

10. *El proceso de urbanización en los países que se están desarrollando en la presente etapa de tecnología con sus manifestaciones sociales y físicas no tienen que seguir necesariamente el curso indeseable que caracterizó a la Revolución Industrial del siglo XIX.*

Se ha establecido a veces un paralelo entre las etapas de desarrollo de los países que actualmente están subdesarrollados y el nivel en que se encontraban hace un siglo los países más industrializados de Europa y Norteamérica. Generalmente, los países que ya estaban industrializados se han ido deteriorando progresivamente en cuanto a su ambiente físico y social, particularmente en sus áreas urbanas. Aún después de un siglo de esfuerzo, algunos de éstos no han podido reparar todavía los perjuicios ocasionados por años de abandono. Millones de seres humanos que pertenecen al grupo de bajos ingresos económicos continúan expuestos, en sus moradas del arrabal, a los peores peligros sociales y físicos.

La creencia general de que para acelerar el proceso de cambio es inevitable y hasta conveniente pasar por un período casi igual de extrema desorganización y deterioro urbanos ofrecería, de aceptarse, un porvenir por demás sombrío para las grandes masas del pueblo. Sin entrar en las diferencias fundamentales entre los distintos marcos socioeconómicos de estas dos situaciones, debemos considerar por lo menos tres factores que harían innecesario repetir los costosos errores del pasado. Primero, la tecnología y la ciencia de que disponemos actualmente, nos brindan una variedad de posibilidades mayor que en el siglo diecinueve para la distribución de habitantes y poblados. Segundo, el gobierno y la responsabilidad pública definitivamente entran en el proceso de desarrollo. Finalmente, contamos con experiencias y datos abundantes, incluyendo investigaciones y material científicos sobre varios aspectos de la industrialización, urbanización, desarrollo social y cambio cultural. Hombres de ciencia y hombres de acción de todos los países han contribuido a obtenerlos. Junto al crecimiento de este arsenal de conocimientos y técnicas se está reconociendo cada día más la necesidad de actuar concertada y simultáneamente en todos los frentes importantes—ya sean económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, culturales, administrativos o educativos—para prevenir estos trastornos, en lugar de posponer la acción hasta que se necesite una "cura" costosa.

Nadie cree que sea posible detener o rechazar el deseo de mejorar las condiciones de vida. La cuestión es si las naciones pueden ajustar sus planes a este cambio poblacional para utilizarlo como un instrumento de desarrollo económico y social.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

ONU. *The International Conference on the Peaceful Uses of Atomic Energy*. Informe del Secretario General. Doc. A/2967. Nueva York: ONU, 14 de septiembre, 1955.

—. "The Complementary Nature of European Resources—A Basis for Developing Regional Cooperation", por Ernest Weissmann. *Proceedings of the United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources*, sesiones plenarias. Número de venta: 1950. II. B. 2. Nueva York: 1950. Vol. I. Págs. 58-63.

UNESCO. *Report by the Director General of the Joint UNESCO Seminar on Urbanization in the ECAFE Region*. Doc. de la UNESCO/SS/19. París: UNESCO, 7 de diciembre, 1956.

WEISSMANN, Ernest. "Housing and Economic Development", *Report of a Conference Sponsored at the Massachusetts Institute of Technology by the Albert Farwell Bemis Foundation, April 30-May 2, 1953*. Massachusetts Institute of Technology, 1955, pág. 61.

THE PROBLEMS OF URBANISM IN THE LESS INDUSTRIALIZED COUNTRIES

ERNEST WEISSMAN

(Abstract)

The object of the paper, which was presented at the Conference on Urbanism convened by the Ford Foundation at New York on the 10th and 11th of October, 1956, was to facilitate the consideration of methods and theory relating to urbanization, to environmental planning

and to comprehensive regional development, by means of discussing a number of assumptions concerning these subjects and by assessing the resources now available in terms of knowledge and skills.

The principal assumption concerning urbanization is that the rural populations in developing countries is drifting to existing cities and new cities as a result of the growing pressure on food-producing land (push factors), of an accelerated industrialization (pull factor), and of the social and political changes inherent in these processes. The process of urbanization is becoming more rapid and massive and is leaving in its wake serious dis-economies, social maladjustment, and urban and rural slums and blight. The paper points out that more of the resources of these countries which are not being fully used should be devoted to housing and community improvement programs.

In developing countries the rising levels of living are being reflected in better family shelter, more adequate community environment and other amenities and utilities. Based on this assumption the paper discusses methods to cope more effectively with the change in the pattern of human settlement. One method is physical or environmental planning which, it is stressed, should take its place alongside economic programming and social development as an integral part of a single but many sided process, and it should precede economic action rather than follow it.

A strong plea is made for comprehensive regional development under the assumption that urbanization may assume a more rapid pace as countries adopt modern technology in industry and agriculture, and as they introduce automation and nuclear energy. It is pointed out that the regional scale of planning permits an easier identification of national goals in terms of local action, by providing a suitable framework for development projects of a broad national, as well as local, significance.

In conclusion, the paper shows that there is a community of interest among all countries in these questions, and that many theories and methods used in highly industrialized countries have had their first real test in some less developed areas. It is also argued that some new approaches and techniques which are being evolved in less developed countries out of dire necessity, may prove of significant interest and value to the industrialized parts of the world. Urbanization is one of the major processes which mankind has to use—and seek its use—as industry and commerce develop throughout the world.