



Con Misael Pastrana Borrero, homenaje a Lauchlin Currie - 19

LA POLÍTICA URBANA EN UN MARCO MACROECONÓMICO*

Lauchlin Currie

N. del Ed. Este artículo fue inicialmente el texto de una conferencia dictada por el autor sobre entorno urbano y crecimiento económico, en Washington, en 1980. Recoge, junto con el artículo publicado secuencialmente en esta entrega, titulado "Condiciones necesarias para el proceso de filtración o escalamiento" los principales desarrollos de Currie en materia de política urbana.

Currie, Lauchlin, "La política urbana en un marco macroeconómico", Conferencia dictada para Workshop sobre "The Urban Environment and Economic Growth", *Resources for the Future*, Washington, D.C., Octubre 1980. Publicado en español en *La política urbana en un marco macroeconómico*, Bogotá, Banco Central Hipotecario, 1982.

Resumen

Currie, Lauchlin, "La política urbana en un marco macroeconómico", Cuadernos de Economía, Vol. XIII, Números 18-19, Bogotá, 1993, pp. 233-248.

En este artículo el autor explica la manera como la política nacional interfiere en los aspectos urbanos de la política local, y enfatiza sobre la necesidad del intervencionismo estatal en materia de política urbana.

La urbanización profundiza la división del trabajo, amplía el mercado y aumenta las ventajas de una mayor especialización, razón por la cual existe una correlación directa entre urbanización y alto ingreso per cápita. No obstante, Currie pone en duda el beneficio de las economías de escala brindadas por el crecimiento urbano en ausencia de políticas de planificación. Si bien, señala el autor, el crecimiento económico tiende a ser autoperpetuante, esta tendencia puede ser acelerada o retardada por las políticas. La numerosas e importantes economías de escala deben ser confrontadas con las diseconomías y los costos sociales que implica la centralización.

Una planificación encaminada al diseño de "ciudades dentro de las ciudades" puede contribuir simultáneamente a los objetivos de acelerar el crecimiento y procurar, a la vez, un hábitat agradable para la población urbana.

Abstract

Currie, Lauchlin, "Urban Politics within a Macroeconomic Framework", Cuadernos de Economía, Vol. XIII, Numbers 18-19, Bogota, 1993, pp. 233-248.

In this article, the author explains how national policies interfere in the urban aspects of local policies, and emphasizes the need for government intervention in urban policies. Urbanization deepens the division of labor, widens the market, and increases the advantages of greater specialization. For these reasons, there is a direct correlation between urbanization and a high income per capita. Nevertheless, Currie expresses doubt about the benefits of economies of scale offered by urban growth in the absence of planning policies. The author points out that although economic growth tends to be self-perpetuating, this tendency can be accelerated or slowed down by these policies. The numerous and important economies of scale should be confronted with the diseconomies and the social costs which are implied by centralization. Planning which is directed to the design of "cities within cities" can contribute simultaneously to the goals of accelerating growth and obtaining, at the same time, a pleasant habitat for the urban population.

En este artículo se hará una presentación del diseño urbano y de la política urbana dentro de un marco macroeconómico a nivel nacional. Algunos problemas, como el suministro de agua y alcantarillado, son técnicos y están a un mismo tiempo relacionados con las características y necesidades de regiones o ciudades específicas. Otros, como la desigualdad, la segregación y la necesidad de economizar energía, son problemas que conciernen a toda la nación. Aquí nos ocuparemos principalmente de cómo la política nacional interfiere en los aspectos urbanos de la política local. Si bien el argumento y las recomendaciones serán más que todo aplicables a los países en desarrollo, podemos beneficiarnos de la experiencia adquirida por los países más desarrollados.

ESQUEMA TEÓRICO

El papel que las ciudades desempeñan en el crecimiento económico de una nación puede ilustrarse en función de los conceptos desarrollados por los economistas en los últimos dos siglos. Estos conceptos incluyen la división del trabajo concebida por Smith y las limitaciones impuestas por el tamaño del mercado, la distinción que Alfred Marshall establece entre las economías de escala internas y externas, y la demostración que Allyn Young hace de la naturaleza acumulativa y autogeneradora del proceso de crecimiento a medida que crece el mercado. Tanto la rapidez del crecimiento como el tamaño absoluto del mercado juegan un papel vital en este proceso. Es evidente que la urbanización facilita la división del trabajo, amplía el mercado y así aumenta las ventajas

de una mayor especialización (por individuos, firmas y en el uso de capital). Por consiguiente, la correlación entre la urbanización y un alto ingreso *per cápita* no es accidental y generalmente ocurre que cuanto más rápido crece el mercado (tanto externo como interno), mayor es la tasa de urbanización.

En breve, la base para el desarrollo de las ciudades es económica. Es interesante observar que aun en los primeros años de este siglo, a continuación de toda discusión acerca de los beneficios de la división del trabajo, en los textos clásicos de la época venía un largo capítulo sobre la localización de la actividad económica.¹ En otro texto sobresaliente de ese mismo período se observó que aun si todas las áreas fuesen iguales en cuanto a situación, clima y otras características naturales, habría motivo para cierto, aunque sin duda menor, grado de concentración.² No es, sin duda, accidental el hecho de que en el Japón, una de las naciones más orientadas hacia el crecimiento, casi la mitad de la fuerza laboral y tres quintas partes de la producción interna neta están localizadas en las tres áreas metropolitanas más importantes y que 'allí la producción y el ingreso *per cápita* están muy por encima de los promedios nacionales'.³ Incidentalmente, esto también significa que más de la mitad del mercado nacional se encuentra en estas mismas áreas.

Las ventajas de las economías de escala que se obtienen al concentrar la actividad económica en una o varias ciudades muy grandes son especialmente notables en los países en desarrollo, donde las facilidades de transporte y comunicación son por lo común relativamente deficientes.⁴ En Bogotá, por ejemplo, una firma no sólo puede tener la seguridad de encontrar un mayor número de personal especializado y un mejor surtido en partes y equipos que en cualquier otra ciudad de Colombia, sino que además de eso tiene acceso inmediato a una tercera parte o más del mercado nacional, a los recursos del Gobierno, al mundo financiero y a servicios públicos relativamente buenos de toda especie. Como las firmas, así también los trabajadores y los profesionales se sienten atraídos hacia las ciu-

-
- 1 Marshall, Alfred, *The Principles of Economics*, octava edición, Macmillan, Londres, 1920, Capítulo X.
 - 2 Cannan, Edwin, *A Review of Economic Theory*, tercera edición, Frank Cass and Company, Londres, 1964, pág. 99 (originalmente publicado en 1929).
 - 3 Hugh, Patrick y Henry Rosovsky (eds.), *Asia's New Giant*, The Brookings Institution, 1976, p. 21.
 - 4 Véanse los diversos estudios que apoyan este punto de vista, citados en Currie, L., *Taming the Megalopolis*, Pergamon Press, Oxford, 1976, p. 13.

dades más grandes por las ventajas que éstas brindan en cuanto a economías de escala externas, lo cual, a su vez, contribuye a promover las economías de escala.

Luego de una revisión más detenida, se muestra que las aparentes excepciones a esta regla general no son excepciones en absoluto. Por ejemplo, hace poco más o menos treinta años, Colombia tenía un gran número de ciudades pequeñas. Esto, sin embargo, obedecía a facilidades de transporte muy deficientes y a un terreno muy difícil, y la combinación de los dos proporcionaba una alta medida de protección a unas pocas industrias locales establecidas en estas pequeñas ciudades. A consecuencia de mejoras en el transporte efectuadas en las décadas de 1950 y 1960, las firmas se trasladaron a las pocas ciudades grandes que podían abastecer al mercado doméstico. De modo que esta aparente excepción de hecho se ajusta al aforismo de Smith que sostiene que el tamaño del mercado constituye la restricción más importante a la especialización.

Dos tendencias en el desarrollo urbano de los Estados Unidos también parecen ser excepciones. La una es el movimiento de plantas industriales y otras, de las grandes ciudades hacia los suburbios y hacia ciudades pequeñas y a lo largo de vías públicas arteriales. La otra es la expansión de ciudades no muy pobladas a lo largo de las Costas de California y de la Florida y aun a lo largo de la Costa Atlántica Central. El primero de estos fenómenos refleja en parte los importantes avances que recientemente se hicieron en los campos del transporte y especialmente de las comunicaciones, de manera que la concentración ya no es tan importante económicamente. Pero dichos avances todavía no han afectado a los países en desarrollo. Sin embargo, estas tendencias son, en parte, la consecuencia del deseo de evitar el pago de los impuestos locales. El movimiento tiene su origen en las tendencias hacia una segregación racial y de ingresos, lo cual es deplorable. Por lo tanto, desde la perspectiva de una política racional, esta tendencia hacia la descentralización urbana difícilmente llega a constituirse en una excepción a la regla general de que las ciudades crecen en tamaño debido a las economías de escala.

La otra excepción, aparente, atinente a regiones que fueron desarrolladas después de la llegada del automóvil es, nuevamente, una consecuencia de la abundancia de tierra, de excelentes carreteras y de automóviles y gasolina baratos. Pero si bien la expansión tuvo un costo económico bajo durante un número de años, estas condiciones están cambiando, los costos económicos y sociales de

la dispersión están en aumento; sea como fuere, estas condiciones particulares no son pertinentes a los países en desarrollo.

Existe una cierta tendencia a tratar las economías de escala como un beneficio incidental de la urbanización. Esto es un error. En el sentido más amplio de la palabra, las economías de escala son una fuente fundamental del proceso de crecimiento y los países que descuidan o pasan por alto una oportunidad de realizar economías de escala, lo hacen bajo su propio riesgo económico. Un aumento en el nivel de vida requiere de una mayor producción *per cápita* y esto, a su vez, requiere de medios mejores y más efectivos para hacer y producir cosas. El proceso del crecimiento **tiende** a ser autopropetuable. Pero esta tendencia puede ser acelerada o retardada por las políticas.

LOS COSTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA CONCENTRACIÓN

Las deseconomías y los costos sociales deben ser confrontados con las numerosas e importantes economías de escala.

La primera deseconomía, y quizás la más obvia, que también tiene sus aspectos sociales, ha sido discutida interminablemente y se relaciona con el tráfico. A medida que han crecido las ciudades y han aumentado en área, también han aumentado desproporcionalmente el costo y las inconveniencias del transporte. La flexibilidad del transporte en automóvil privado ha sido adquirida a expensas del transporte masivo, al deteriorarse los servicios y subirse los costos. Esto ha llevado a un patrón de expansión suburbana con crecientes costos unitarios en otros servicios públicos y un uso decreciente del transporte masivo.

Estrechamente ligada a los crecientes costos del transporte está una desventaja más grave pero menos evidente —el creciente costo del limitado espacio a medida que crecen la población y el ingreso con relación a la tierra, la cual tiene una oferta altamente inelástica—. Es cierto que el espacio puede ser multiplicado por la altura pero a un costo creciente.

Básicamente ninguna ciudad ha sido diseñada con base en una planeación ordenada; simplemente han ido extendiéndose desde sus centros originales. Además de la resultante congestión del tráfico, y de los gastos necesarios para resolverla, el incremento en el

valor de la tierra hace que los sitios más deseables estén fuera del alcance de los grupos de menores ingresos, obligándolos a buscar terrenos más baratos, pero menos convenientes. Esto, a su vez, produce una creciente segregación de vivienda por grupos salariales, una transferencia de ingreso del común de la gente a un número reducido de propietarios de tierra, y crecientes costos de transporte a medida que los grupos de menores ingresos se ven atrapados en el problema de un distanciamiento desproporcionado entre los lugares de empleo y los de vivienda. En los países más desarrollados, los trabajadores que residen en centros deteriorados han tenido que viajar a los lugares de empleo situados en los suburbios y a lo largo de las vías públicas arteriales. En los países menos desarrollados, este distanciamiento desproporcionado se ha dado en sentido contrario, pero el problema es básicamente el mismo —un mayor recorrido desde el lugar de residencia hasta los sitios de trabajo, de recreación, a las escuelas y a los almacenes—.

Un serio costo adicional está oculto. Los propietarios de terrenos urbanos, ya sea por su buena fortuna o por su sagacidad, se han beneficiado de un enorme incremento en los valores de la tierra. Cosecharon donde no habían sembrado. Ellos, o sus hijos, han podido reclamar parte del ingreso nacional por el solo hecho de ser propietarios. ¿Quién pagó esas reclamaciones? En gran parte, y al cabo de un proceso bastante complejo, esas reclamaciones provinieron de una parte de las economías de escala surgidas del crecimiento de las ciudades. El aumento en los valores de la tierra y la construcción de edificios muy altos tuvieron lugar porque determinadas áreas tenían una ubicación tan atractiva que los presuntos compradores o los arrendatarios se sentían dispuestos a pagar cada vez más. El hecho de que estuvieran en condiciones de pagar más se debía, en general, a las economías de escala. De modo que los beneficios económicos proporcionados por determinadas áreas recayeron en parte en los propietarios de tales áreas y no en la comunidad, cuyo crecimiento había originado esos beneficios. Es cierto que una parte fue nuevamente captada por la comunidad en forma de impuestos de renta y predial, pero sólo una parte y, en países en desarrollo, probablemente una porción muy pequeña. Parte del incremento en el valor de la tierra en áreas suburbanas opulentas representó una transferencia dentro de los grupos de mayores ingresos. Parte del aumento fue contrarrestada por pérdidas sufridas en aquellas áreas donde los edificios se encontraban en un proceso de deterioro. La otra parte fue obtenida por pequeños propietarios de tierras o casas urbanas o

suburbanas y estas ganancias menores sirvieron, hasta cierto grado, para ocultar y justificar las grandes transferencias regresivas que se estaban sucediendo.

Durante muchos años, la atención se centró en la oferta limitada de tierra agrícola y los argumentos en favor de una reforma agraria se dirigían, en gran medida, contra los propietarios de tierras rurales. Pero las restricciones impuestas por la disponibilidad limitada de tierras agrícolas fueron contrarrestadas por los avances tecnológicos. Las transferencias realmente grandes de poder adquisitivo se presentaron debido al espacio limitado en las áreas de rápido crecimiento y en sus alrededores.

Otros costos, que no son tema de discusión de este artículo, son ocasionados por la contaminación, la mugre y el ruido.

En su concepto más amplio, el problema urbano consiste, por lo tanto, en maximizar las economías de escala y en minimizar, a la vez, las deseconomías del gigantismo, para asegurar de que tales economías beneficien al país y no solamente a los particulares o a las empresas, y que incluyan, en el *trade-off*, ganancias y pérdidas tanto económicas como sociales. El problema urbano no puede, o al menos no debería, estar divorciado de los problemas globales del crecimiento, de la distribución y del desarrollo en general.

Por lo tanto es necesario, o al menos conveniente, tratar la política urbana dentro de un marco macroeconómico. En las partes siguientes de este artículo se tratara sobre la factibilidad de diseñar políticas urbanas que fomenten el crecimiento económico y que al mismo tiempo eviten o minimicen algunas de las consecuencias indeseables de la concentración o del gigantismo.

ALGUNAS POSIBLES POLÍTICAS URBANAS

Más atrás se sostuvo que el ingreso *per cápita* tiende a crecer con el tamaño del mercado, pero se sabe que las tasas de crecimiento del mercado también ejercen influencia y pueden, a su vez, ser afectadas por una política consciente. Cuanto más acelerado sea el crecimiento de un país, tanto más rápido es el proceso de urbanización y mayor la demanda de vivienda y de construcciones e infraestructura afines. De ahí que las políticas conscientes, diseñadas para satisfacer la demanda, son menos susceptibles de ser reprimidas por una precoz saturación del mercado de vivienda.

Aun en los Estados Unidos, los gastos agrupados bajo el título de la operación de los hogares absorben todavía cerca del 30% del gasto final de los consumidores⁵. La vivienda, la construcción y las facilidades de infraestructura afines, destinadas a suplir el aumento anual del 3 al 5% en las unidades familiares urbanas, más las mejoras en la vivienda existente, proporcionan un mercado enorme en la mayoría de los países en desarrollo. Este es, por consiguiente, un eslabón importante entre una política macro y una política urbana específica.

Se puede identificar un segundo eslabón en el proceso del diseño urbano. ¿Quiénes hacen la política deberían guiarse únicamente por las fuerzas económicas del mercado?, o ¿debería hacerse un esfuerzo por orientar y modelar el diseño urbano? En parte ya se está haciendo esto último mediante la zonificación y la reglamentación de rutas de transporte. En la práctica, sin embargo, los reglamentos de zonificación tienden a cambiar, en respuesta a presiones económicas, o se han adecuado para proteger el valor de la propiedad, mientras que la construcción de vías viene después y trata de acomodar las crecientes necesidades del tráfico. Ninguno de los instrumentos mencionados contribuye en forma importante a minimizar el tráfico, a prevenir que los propietarios urbanos acumulen ganancias excesivas o a reducir la segregación.

Medidas más radicales dentro de la política urbana estarían encaminadas a lograr los objetivos nacionales de un crecimiento económico más acelerado y de una mejor distribución. Lograrían estas metas de dos maneras: mediante el diseño de instrumentos e instituciones para movilizar y canalizar mayores fondos hacia la construcción y la infraestructura urbanas, y mediante una modificación del diseño tradicional 'centro-periferia' a uno que consistiría en un grupo de ciudades dentro de un área metropolitana.

En muchos países, la demanda total de vivienda y las actividades afines han estado restringidas no tanto por la pobreza de los presuntos residentes sino por la falta de fondos para préstamos o de ahorros canalizados hacia la financiación de la construcción. Una respuesta sería el 'ahorro forzoso' o la canalización de fondos del seguro social hacia el sector de la construcción. Otra consistiría en indizar los ahorros y las hipotecas. Colombia adoptó ambas medidas.

5 *Economic Report of the President*, 1979, p. 198.

Las políticas de financiación y diseño urbano pueden ser vinculadas en forma provechosa, pero también es posible adoptarlas por separado. Aquí la atención se concentrará en el diseño.

El principio de agrupación, o el diseño de 'ciudades dentro de las ciudades', se diferencia de las Ciudades Nuevas (*New Towns*) y de la renovación urbana, aunque no las excluye. Utiliza tierra suburbana de menor precio y, para minimizar la movilización, exige una mayor densidad en ciudades medianas de 300.000 a 400.000 habitantes. Lo ideal sería que el aumento en los arriendos (que resulta del incremento en el valor de la tierra)⁶, especialmente los de los centros comerciales y los de los apartamentos más deseables, pudiese ser recaptado por la comunidad cuyo crecimiento lo creó, y ser usado para subsidiar a los residentes de menores ingresos, bien sea mediante arriendos más bajos con relación a sus ingresos o mediante facilidades de recreación financiadas con fondos públicos. También sería ideal que todos los apartamentos fuesen arrendados y no propios, a fin de disminuir los arriendos para aquellas personas que trabajan en la misma 'ciudad dentro de la ciudad' y aumentarlos para los que trabajan en otro sitio, dándole preferencia en cuanto a oportunidades de arrendamiento a los residentes de la 'ciudad dentro de la ciudad'. Sin embargo, como se mencionará más adelante, la implementación de estas medidas puede presentar dificultades bajo condiciones de inflación crónica.

Al planear anticipadamente toda una ciudad futura en un lugar donde la densidad es baja, se pueden evitar el deterioro prematuro y los cambios en el uso de la tierra, que con tanta frecuencia se presentan ahora en una ciudad en crecimiento. Existe la posibilidad de suministrar tierras (y arriendos) más baratas para fábricas y talleres, como es el caso de *Runcorn* en Inglaterra o *Jurong Town* en Singapur. Se puede proyectar la construcción de futuros colegios, de campos de recreación, de bibliotecas, de casas comunales, de hospitales y demás, antes de que los aumentos desproporcionados en el precio de la tierra hagan que sea muy difícil el suministro de tales servicios.

Las ciudades pueden ser planeadas y las viviendas pueden ser construidas por el sector público, lo cual, junto con la construcción privada, proveerá un número de viviendas que excede el aumen-

6 Desde el punto de vista macroeconómico, la secuencia es de arriendos a valores.

to anual de nuevas familias. Este exceso de la oferta global sobre la demanda a precios corrientes debería, a través de la acción de fuerzas económicas, resultar en arriendos más bajos (o en el abandono) de la vivienda existente y en un alivio para la excesiva densidad. (El hecho de poder ocupar dos o tres habitaciones en lugar de una, constituye para una familia una gran mejoría).

Si bien la localización y la planeación de una nueva ciudad de grandes proporciones en un suburbio cercano al área metropolitana, pero que no esté densamente poblado tiene muchas ventajas, el principio básico de reunir los empleos, las residencias y los almacenes, entre otros, con frecuencia encuentra aplicación en el caso de ciudades existentes. Si, por ejemplo, hay tierra disponible cerca de un suburbio de vivienda obrera, se podrían ofrecer los alicientes necesarios para que los empresarios se trasladaran allí, y debería ser factible establecer facilidades comerciales más grandes y variadas dentro del suburbio, para así reducir la movilización. Como alternativa se podría combinar la renovación con el diseño de 'ciudades dentro de la ciudad'.

Lo que se requiere en todos estos casos es un Plan Maestro y la posibilidad de adquirir tierra a los valores comerciales vigentes **antes** de la implementación del plan, siendo estas facultades las que usa el Ministerio Británico del Medio Ambiente para la planeación de ciudades nuevas. Las autoridades francesas disponen de facultades similares. De lo contrario el aumento en el valor de la tierra, especialmente cuando se tropieza con resistencia por parte de los propietarios locales, puede frustrar la implementación del plan, ya que todos los beneficios recaerían en los propietarios actuales.

En los países en desarrollo, los requerimientos financieros del enfoque 'ciudades dentro de la ciudad' dan la impresión de ser demasiado grandes. De hecho son del orden del 5 al 10% del PIB —dependiendo de la tasa a la cual el PIB esté creciendo—. Esto debería ser suficiente para garantizar, en combinación con la construcción de vivienda para grupos de mayores ingresos, que el aumento anual en nuevas unidades de vivienda exceda, al menos por un pequeño margen, el número de nuevas familias en las áreas metropolitanas más grandes del país. Estos recursos deberían ser adecuados para financiar la construcción de nueva vivienda, almacenes, edificios para oficinas y la infraestructura complementaria.

Una dificultad que con toda seguridad surgirá en el diseño de 'ciudades dentro de la ciudad' es el *trade off* entre espacio y densi-

dad que mencionamos atrás. El énfasis que los economistas ponen en las economías de escala y en la reducción de las necesidades de transporte se traducirá en un sesgo de alta densidad. Esto podría significar que los economistas estuvieran a favor de apartamentos en edificios de gran altura, mientras que los arquitectos y expertos en planeación urbana probablemente estarían más inclinados hacia las ciudades jardín, las viviendas unifamiliares y una gran cantidad de espacios abiertos. Pero en este último caso, las necesidades espaciales de un área metropolitana proyectada para 5-10 millones de habitantes serían muy grandes en términos de tráfico y servicios públicos. Aquí también sería necesario reconciliar los enfoques macro y micro.

Otro punto sobre el cual habrá diferencia de opiniones es el de arrendamiento *versus* propiedad. Hay una fuerte inclinación popular hacia la propiedad, aun de apartamentos. Sin embargo, la propiedad resultará en la pérdida de algunos de los beneficios teóricos del diseño de 'ciudades dentro de la ciudad'. Pero un argumento aún más fuerte en contra del arrendamiento, es la renuencia de los arrendatarios a someterse a aumentos de arriendo en un edificio de propiedad del Estado, que con frecuencia son necesarios por razones inflacionarias. Para repetir una observación hecha anteriormente, algunos, pero no todos los beneficios económicos, se perderían al vender en lugar de arrendar, dado que de este modo algunas de las economías de escala recaerían en los propietarios privados y no en el conjunto de la comunidad.

Existe un *trade-off* adicional al decidir si es preferible dar énfasis a los aumentos en la vivienda, en general, o solamente en la vivienda popular. El enfoque macro pondría mayor énfasis en los aumentos globales en el sector de la vivienda, con el propósito de lograr altos niveles de vivienda, de otras edificaciones y de infraestructura con relación al PIB. Yo señalaría tres ventajas para los grupos de menor ingreso: a) los más bajos valores originales de la tierra y la oportunidad de un arrendamiento diferencial dentro de las ciudades planeadas; b) la liberación de espacio de vivienda existente a medida que la construcción de casas nuevas supere el aumento en las unidades familiares; y c) los ingresos individuales más altos que resultan de una tasa más acelerada en el crecimiento global.

El enfoque micro tiende a favorecer la construcción de nuevas viviendas destinadas exclusivamente a los grupos de menores ingresos, con el inevitable subsidio que consistiría en vender por debajo del costo, o en apoyar la autoconstrucción y proveer servicios gratuitos.

El argumento del economista de que ningún costo de oportunidad de la autoconstrucción en las horas libres puede igualarse mediante un programa de construcción masiva en el que se capacite y contrate mano de obra con muy bajos salarios, causa muy poca impresión en aquellos que favorecen el ataque directo a la pobreza.

Quizás sería útil en este momento resumir los varios componentes de lo que considero es un enfoque macro. Al aumentar y canalizar una mayor parte de los ahorros de la comunidad hacia la construcción, empleando diversos medios que serán discutidos más adelante, se está tratando de aumentar la tasa de crecimiento, de proveer un mayor número de empleos mejor remunerados en las ciudades más grandes, de promover la movilidad, de incrementar la oferta de vivienda y de mejorar las condiciones tanto de los que abandonan el sector agrícola como de los que permanecen en él. Con la integración de este programa al diseño de 'ciudades dentro de la ciudad' se espera, a un mismo tiempo, minimizar las deseconomías resultantes del gran tamaño —que se reflejan en la congestión del tráfico, en el distanciamiento desproporcional entre los lugares de empleo y los de residencias, y en la transferencia regresiva de los beneficios de una mayor productividad en forma de valores crecientes de la tierra— y mejorar en forma más rápida las condiciones de los grupos de bajos ingresos.

La discusión, hasta ahora, quizás haya sido excesivamente abstracta y debemos recurrir a ejemplos de la vida real para agregar sustancia a esta estructura teórica.

LAS MAGNITUDES INVOLUCRADAS EN LA SOLUCIÓN MACROECONÓMICA

Para que un programa de construcción pueda satisfacer los objetivos de lograr y sostener una alta tasa de crecimiento global, de reducir el 'déficit' de vivienda (vivienda subnormal) y de mejorar el total de la vivienda actualmente disponible, es evidente que el programa tiene que ser muy amplio. Esto da origen a dos interrogantes: el primero es ¿qué tan amplio debe ser?; y el segundo, ¿es posible financiarlo?

Más atrás se argumentó que para mejorar la vivienda disponible y reducir el 'déficit' de vivienda, era necesario que el número de unidades adicionales excediera la formación neta adicional de unidades de familia. Para las seis ciudades más grandes de Colombia, y teniendo en cuenta varios tipos de vivienda desde 12 hasta 13 m²

para los grupos de mayores ingresos, el costo bruto de las unidades adicionales se estimó en aproximadamente 5% del PIB proyectado (suponiendo una tasa de crecimiento del 5% en este último)⁷.

Se efectuaron estimativos adicionales del costo de las facilidades comunitarias y de la construcción comercial e industrial que se requerirían. Las primeras ascienden a un 0.27% del PIB proyectado y la última al 1.3%, para un total de 1.6%, que debería agregarse al costo de la vivienda, lo cual da un total para construcción del 6.6% del PIB si se quiere construir vivienda, y las facilidades de apoyo a una tasa ligeramente más rápida que la tasa en que aumentará el número de familias nuevas en las dos décadas siguientes. Las necesidades de mano de obra, tanto en el sitio de construcción como en otras actividades, se estimaron en aproximadamente del 3 al 40% de la fuerza laboral.

Los requerimientos de energía, agua y alcantarillado agregarían un 3 o 4% adicional del PIB en el período 1990-2000, pero tales inversiones tendrían que hacerse y financiarse de todas maneras. Por lo tanto, para nuestros fines, la cifra apropiada para el programa de construcción solamente parece oscilar entre el 6 y el 7% del PIB para atender la vivienda y las edificaciones concomitantes.

Aunque tal cifra parece encontrarse dentro del límite de capacidad de la mayoría de los países, debe admitirse que con base en las actuales tasas de ahorro privado, y reducida a una base de valor agregado, absorbería una parte considerable. Como resultado, una gran parte de la sustitución y expansión comerciales tendría que ser financiada con los flujos de caja internos del sector de los negocios. Cabría mencionar dos circunstancias atenuantes. En primer lugar, la mayor parte de los gastos en la construcción tiene lugar fuera de los mismos sitios en donde se construye, y por lo tanto aparecen como ventas de los sectores de industria y transporte. En segundo lugar, es de esperarse que un programa de

7 Los cálculos fueron realizados por Homero Cuevas con base en cuestionarios oficiales de vivienda y en el trabajo de John Delaplaine para los estudios de ciudades dentro de las ciudades, y pueden encontrarse en el Capítulo XVIII de *Growth. Population and Resources: Colombia 1950-2000*, un estudio para Resources for the Future, Inc., Washington, D. C., e ILPES. Santiago, Chile, Capítulo XVIII referente a 'Urban Requirements and Opportunities.' Disponible en las oficinas de Resources for the Future, Inc., Washington, D. C. Publicado en español por el Banco Popular, Bogotá, 1982.

esta magnitud tenga un efecto multiplicador y que dé origen a un crecimiento en el PIB por encima de la tasa del 5%, aumentando al mismo tiempo el ahorro y la inversión.

Aun así, sería prudente tomar las medidas necesarias para garantizar que un ahorro personal de estas proporciones fuera canalizado hacia la construcción o hacia los objetivos anteriormente mencionados. Existen dos precedentes: el ahorro forzoso del sistema de Singapur y el sistema de indización de ahorros e hipotecas que fuera establecido en Colombia en 1972. Brasil combinó los dos sistemas y financió un sustancial programa de vivienda y construcción dentro de un programa global a pesar de una inflación crónica. El sistema de los Estados Unidos, en el que la construcción se financia con el ahorro residual, no es recomendable, puesto que conduce a la desintermediación y por consiguiente a un proceso de pare y siga en el sector de la vivienda, acompañado de incertidumbres en cuanto a la disponibilidad de vivienda y de un crecimiento menos estable en la economía.

Las tasas de interés variables, en cambio de una indización del capital, solamente son efectivas cuando la inflación es muy moderada, ya que engendran fluctuaciones excesivas en los pagos corrientes de los intereses. La indización del capital, de los ahorros y de las hipotecas evita que esto suceda. Un aumento, por ejemplo, de 2 puntos en la tasa de inflación significa un ajuste en el capital para que el pago adicional en dinero sobre las hipotecas a corto plazo sea la tasa estándar de interés (digamos 7%) sobre un 2% adicional (menos amortización).

CONCLUSIÓN

Las limitaciones de espacio nos obligan a un tratamiento demasiado breve de la actual experiencia. Se ofrece una discusión un tanto más detallada en un libro escrito por el autor para la Conferencia de las Naciones sobre el Hábitat⁸. Este artículo tiene como objetivo suministrar antecedentes lo suficientemente amplios como para estimular la discusión. Es posible que la planeación sugerida sea excesivamente ambiciosa. Pero, al menos, algunos elementos del plan

8 Currie, Lauchlin, *Taming the Megalopolis*, Pergamon Press, Oxford, 1976; Véase también L. Currie, ed., *Growth, Population and Resources. Colombia, 1950-2000*, op. cit.

han sido adoptados y están siendo implementados en la actualidad. El riesgo de fracaso es inherente a cualquier esfuerzo por llegar más allá de la experiencia actual. Tal como está trazado aquí, el programa debe, sin duda, ser modificado y adaptado a las condiciones reinantes en los diferentes países. Ofrece, sin embargo, una ilustración de las posibilidades y ventajas de integrar un plan urbano micro a un plan macroeconómico destinado al crecimiento, asegurando los beneficios de ambos en un sólo programa global.

THE SUPPLY AND CONTROL
OF MONEY
IN THE UNITED STATES

TOGETHER WITH

A PROPOSED REVISION
OF THE MONETARY SYSTEM
OF THE UNITED STATES

*Submitted to the Secretary of the Treasury
September 1934*

By Lauchlin Currie, Ph.D.

DIRECTOR, DEPARTMENT OF ECONOMICS
DIRECTOR, CENTER OF DEVELOPMENT RESEARCH
NATIONAL UNIVERSITY OF COLOMBIA

WITH A PAPER

ON LAUCLIN CURRIE'S
CONTRIBUTION
TO MONETARY THEORY

By Karl Brunner

EVERETT S. REESE PROFESSOR OF ECONOMICS
THE OHIO STATE UNIVERSITY

NEW YORK
RUSSELL & RUSSELL

1968