

# HACIA UNA ESTRATEGIA

## de Desarrollo Urbano para Puerto Rico<sup>1</sup>

Rafael CORRADA\*

Una estrategia de desarrollo urbano constituye un marco de referencia indispensable para orientar la expansión selectiva de ciertos pueblos y ciudades según al potencial y los requerimientos de los procesos de industrialización y socialización<sup>2</sup> que afectan el desarrollo de Puerto Rico. También constituye la base de un modelo para clarificar las redes de circulación y comunicación, así como la distribución y ubicación de los servicios públicos y sociales necesarios para mejorar la educación, la salud y la convivencia.<sup>3</sup>

\* Profesor de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico. Anteriormente ha desempeñado los cargos de Director Residente del Grupo del Centro Conjunto para Estudios Urbanos de Harvard — MIT que asesoró sobre el desarrollo urbano-regional de la Guayana Venezolana, y posteriormente Sub-secretario de Instrucción Pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

<sup>1</sup> La mayoría de las ideas vertidas aquí constituyen aplicaciones correctas o incorrectas al caso puertorriqueño de las teorías y conceptos desarrollados por Isard, Hoselitz, Hoover, Lefevre, Baldwin, Alonso, Zipf., Steward, Lander, etc., a cuyos trabajos refiero al lector más profesionalmente interesado. Por lo tanto, no reclamo originalidad ni aplicación acertada, salvo modestas excepciones que el conocedor de la materia podrá fácilmente advertir. Este artículo constituye una versión condensada, modificada, y con estadísticas recientes, de una serie de escritos publicados en el periódico "El Mundo" durante 1959.

<sup>2</sup> Socialización en este contexto se refiere no sólo al proceso de internalización e internalización de ideologías, valores, normas, significaciones, etc. sino también al proceso de organización e institucionalización progresiva de los agentes de socialización en la sociedad.

<sup>3</sup> Conviene notar que mientras la educación y la salud constituyen valores per se, que se ofrecen y se desarrollan en lugares tales como escuelas y hospitales, no se ha conceptualizado

Al decir estrategia para el desarrollo urbano, me refiero al conjunto de conceptos, normas e instrumentos que permiten orientar y facilitar una distribución más adecuada del proceso general de desarrollo y, dentro de éste, las actividades sociales, económicas y constructoras (físicas) del país. El desarrollo es costo y beneficio de la sociedad pero tanto uno como el otro se distribuye desigualmente entre los distintos grupos sociales y unidades territoriales del país. Durante la transición de un estado de desarrollo agrícola-rural a uno industrial-urbano se producen desajustes significativos que provocan serios problemas en las actividades sociales, económicas y constructoras de la sociedad. Por lo tanto, comenzaremos por discutir la distribución poblacional actual y la que resultará del desarrollo previsible para Puerto Rico. A pesar de los serios problemas ideológicos que se suscitan al hablar de la posibilidad de planificar la distribución poblacional, es ésta la base de una estrategia de desarrollo urbano que, conjuntamente con otros instrumentos de planificación intente prevenir o corregir aquellos desajustes socio-económicos que provoca una distribución poblacional que ha dejado de coincidir con los lugares de mayor potencial debido al proceso de industrialización que ha transformado el país.

### I. Hacia un Puerto Rico enteramente urbano<sup>4</sup>

Partamos de un hecho conocido. Puerto Rico confronta un problema de superpoblación, económicamente hablando. O sea, la producción del país no satisface sus necesidades de consumo. Aunque el consumo es ilimitado, me refiero a los bienes y servicios relativos a la salud, educación y convivencia que aún carece el 40-80% de nuestra población, dependiendo del país desarrollado con que nos comparemos. La distribución poblacional que aún predomina obstaculiza la solución de este problema por corresponder a una economía basada en la agricultura de brazos. La zona rural es la que padece más agudamente de alta densidad poblacional y de baja producción. Nuestros pueblos y ciudades no acusan una densidad urbana (personas o familias por unidad de área urbana) atípica de otros países tales como Japón, Francia, Inglaterra, Italia, etc. Nuestra superpoblación está en el campo, el cual más bien es semi-urbano. El medio rural parece un hormiguero de casitas que suben y bajan por nuestras lomas y montañas.

En la mal llamada ruralía la relación entre población y producción es adversa y complicada. La distribución del ingreso disponible es más des-

un valor similar que se desarrolle principalmente en la vivienda y la comunidad. Sugiero convivencia tentativamente, y con esto implíco que para desarrollarla hay que considerar la vivienda dentro del contexto de la comunidad.

<sup>4</sup> Para una posible definición de urbanismo, véase Rafael Corrada, "Una Definición de Población Urbana", *Boletín de la SIAP*, N° 8, 1956.

igual que en la ciudad donde la clase media es proporcionalmente más numerosa. La población agrícola padece condiciones crónicas de desempleo regular, estacionario y disfrazado. Las distancias, la dispersión poblacional y la topografía, resultan en costos prohibitivos para la electrificación y acueducción rural. En estas condiciones vivía en 1960 el 52% de nuestra población, que representaba el 34% de la fuerza trabajadora, que sólo producía el 16% del producto bruto y que apenas disfrutaba del 10% de servicios públicos y sociales tales como calles pavimentadas, centros médicos, escuelas secundarias, vivienda subsidiada, teléfono, etc. Agua potable y luz eléctrica constituyen las dos grandes excepciones a este cuadro, ya que para 1960 habían alcanzado el 60% y 80% de la población rural, respectivamente.

Según estudios realizados, la mitad de la población rural puede abandonar el campo sin disminuir la producción agrícola y aumentando la misma si ocurren ciertos cambios suplementarios. A grosso modo, si la agricultura triplica su nivel de mecanización actual, la producción y los ingresos de la población rural se duplicarían. La situación actual permite deducir que hay dos obreros agrícolas haciendo el trabajo que uno puede realizar eficientemente. Hay dos jibaros devengando de un jornal que apenas basta para mantener la familia de uno. La situación es más precaria aún, cuando se toma en cuenta que la familia campesina, en comparación con la urbana, consta de más personas de edades económicamente improductivas, tales como niños y ancianos. Además, se desenvuelve en circunstancias sico-sociales que acondicionan a trabajar poco y donde se explota la tierra por no saberla cultivar por ciertos patrones culturales que se han desarrollado en Puerto Rico.

Partiendo de este cuadro, es inevitable y conveniente que la distribución poblacional continúe irreversiblemente hacia una mayor urbanización del país para facilitar una mejor relación general entre producción y población. Mientras que los países agrícolamente subpoblados, como Brazil, USSR, Australia, Estados Unidos y otros, pueden mecanizar el agro rápidamente para ampliar el área de explotación con la misma población rural; en Puerto Rico necesitamos ampliar la producción de bienes y servicios urbanos para poder atraer al campesinado y mejorar tanto a los que se traen como a los que se quedan. Mientras abunde la mano de obra barata, el agricultor puertorriqueño no la sustituirá por maquinaria; cuando faltan brazos tiende a subir el salario del obrero agrícola, se encuentra forzado a mecanizar y, por ende, a elevar la productividad por obrero.

Nada de esto es nuevo, pero la política pública actual es contradictoria al respecto. A la vez que confirma esta tendencia hacia mayor urbanización; se manifiesta a favor de igualar las condiciones del campo y la ciudad para

retener la población en la ruralía.<sup>5</sup> Esta política parece carecer de consistencia y de una visión de conjunto adecuada.

La Reforma Agraria trató de corregir algunas de las desigualdades extremas en el campo. Se expropiaron algunos latifundios de tipo ausentista y se repartieron fincas y cuadros de terrenos a los "agregados".<sup>6</sup>

A pesar de las buenas intenciones, la subdivisión adicional de las tierras agrícolas ha empeorado la situación contribuyendo a reducir la producción agrícola y entorpeciendo la mecanización de la agricultura. La subdivisión de algunos latifundios y el realojo de agregados en comunidades rurales ha creado un problema de minifundio tan grave como su antinomio. Por minifundio entiendo, todo predio rural que no puede trabajarse económicamente dentro de las condiciones del mercado y de acuerdo con la tecnología predominante, por su pequeñez.

Contradiciendo los requerimientos rurales y urbanos que exige el proceso de industrialización, se construyeron una serie de comunidades rurales que no sólo inutilizan terrenos valiosos para la agricultura mecanizada, sino que acentúan la permanencia de la población rural que conviene desplazar. El "agregado", por su reducido ingreso e insignificante propiedad, representa el sector más móvil de esta población. Las comunidades rurales parecen justificarse solamente en zonas cuidadosamente estudiadas en cuanto a potencial para la agricultura mecanizada. El resto de las familias campesinas, frente a la evidencia ya conocida para 1940 de cómo decae la necesidad de mano de obra en el sector agrícola a medida que se diversifica y se industrializa la producción, debieron atraerse a los alrededores de los pueblos y ciudades para aumentar la escala de los centros urbanos.

La comunidad rural provee una solución estrecha de inercia social, económica y física. Inercia social, porque dentro de su raquíta estructura no hay elementos de evolución que permita el desarrollo de un núcleo social de importancia. Inercia económica, porque los predios de terreno por su tamaño carecen de potencialidad en términos de suplementar el consumo familiar. Inercia física, porque sus habitantes quedan amarrados a un medio semi-urbano que tarde o temprano tendrán que abandonar mediante el viaje diario o la mudanza definitiva. La comunidad rural constituye un patrón ineficiente que aumenta al minifundio y se opone a la migración permanente hacia los centros urbanos, tan esencial al desarrollo socio-económico del país. La realidad inexorable ha obligado al agregado a comprender esto y más del 60% viaja diariamente a los centros urbanos o ha vendido sus viviendas rurales.

<sup>5</sup> Véase Puerto Rico Planning Board, *The Four Year Economic and Social Development Plan of Puerto Rico, 1969-72*, Dec. 1968.

<sup>6</sup> "Agregado" se denomina al campesino que reside en finca ajena, con o sin casa propia

No considero tan difícil haber previsto para 1940 los cambios que en el presente dejan sin vigencia este programa, en base a la experiencia de otros países. Todavía más incongruente es que al cabo de 30 años siga vigente. Aparentemente el problema se planteó solamente en términos del campesinado, sin contar con un esquema más amplio de desarrollo para el país. No cuestiono que en las comunidades rurales se llevan a cabo actividades de algún valor social. Recalco, que conviene desarrollar esas actividades en un medio y circunstancias distintas que redunden en mayor provecho para el campesinado mismo en armonía con una estrategia de desarrollo más amplia para el país.

## II. La semi urbanización rural obstaculiza el desarrollo agrícola

Consideremos algunas objeciones a lo planteado hasta aquí. Dos merecen especial atención. Primero, ¿hasta qué punto es factible demostrar que se puede desplazar la mitad de las familias rurales hacia las áreas urbanas y a la vez aumentar la producción agrícola? Segundo, suponiendo que esto se pueda, ¿podrán las familias desplazadas irse al pueblo o a la ciudad y mejorar su nivel de vida?

Sobre la posibilidad de desplazar la mitad de la población rural y a la vez mejorar la producción agrícola se han realizado varios estudios.<sup>7</sup> Sin embargo, hay cuestiones generales que hay que particularizar para poder implementarlas con éxito.

¿Hasta qué punto cada zona agrícola, según su cosecha, fertilidad, demanda y potencial económico, etc., puede perder población y en qué secuencia? Aunque en general, se puede desplazar la mitad de las familias rurales, no por eso se debe entender que cada zona ha de perder la mitad. La zona cafetalera está más remota que la cañera y ésta es más asequible a los pueblos y ciudades. Aquella es difícil de mecanizar, en ésta se puede emplear maquinaria de varios tipos. Algunos de estos estudios ya se han hecho, pero se continúa con el desarrollo de comunidades rurales sin tomarlos en cuenta.

La despoblación del medio rural exige la introducción paralela de la mecanización. Al reducir un factor de producción tan vital como la mano de obra bajaría la producción a menos que se sustituya por maquinaria. Los centros de maquinaria parecen dar un buen servicio, pero por su naturaleza, mayormente se benefician los agricultores que poseen predios medianos y

<sup>7</sup> Entre ellos, véase Rafael Corrada, *Posibilidades de la Mecanización Agrícola*. Informe de Trabajo, División de Planificación, Administración de Fomento Económico, 1955. El más completo parece ser el de Nathan Koenig, *A Comprehensive Agricultural Plan for Puerto Rico*.

mayores. Parece más conveniente desarrollar un programa de facilidades de crédito para el agricultor que actualmente se beneficia y fomentar cooperativas entre agricultores pequeños. Esto eliminaría la operación deficitaria de dicho programa, fomentaría la responsabilidad individual del agricultor, así como la formación de cooperativas agrícolas. Es difícil desarrollar la agricultura y elevar el nivel de vida del pequeño agricultor si no se fomenta la consolidación legal u operativa de fincas para alcanzar escalas más económicas de producción. Se necesita legislación que provea incentivos y detrimentos para lograr y mantener la consolidación de fincas en tamaños que puedan trabajarse por individuos, corporaciones o cooperativas. Igualmente hay que legislar para evitar que el proceso de herencia subdivida las fincas que actualmente tienen tamaños adecuados. Otros servicios adicionales parecen ser necesarios para fomentar el desarrollo agrícola del país como por ejemplo, la asesoría empresarial para convertir el régimen familiar en uno de empresa comercial; el control público del mercadeo para asegurar el proceso de zonificación agrícola según el mejor potencial de la zona y la colocación de esa producción a precios estables; la promoción e inversión pública directa en nuevas empresas agrícolas que puedan establecerse en el interior de la Isla con la participación de agricultores y con la posibilidad de convertirse en cooperativas posteriormente. Lo que he señalado a grandes rasgos supone una estrategia que reduzca gradualmente la exportación de productos agrícolas primarios; que sustituya progresivamente la importación agropecuaria y que provea facilidades para la elaboración secundaria y terciaria de la producción agrícola para el mercado local y de EE.UU. Por ejemplo, la eliminación gradual del cultivo de caña para la exportación de azúcar a granel, la ampliación de los derivados de la caña para el sector urbano interno y externo (ej.: ron, paneles, papel, etc.), y transferencia del cuerdaje sobrante a otros renglones agrícolas orientados simi- larmente.<sup>8</sup>

La segunda objeción a la estrategia sobre desarrollo rural señalada, se puede resumir en esta forma. ¿Cómo cerciorarnos que las familias desplazadas de la ruralía pueden ganarse la vida más provechosamente en los centros urbanos? Una respuesta empírica a esta pregunta, puede obtenerse comparando el progreso relativo de las familias en comunidades rurales en relación con aquellas que se ubicaron en urbanizaciones mínimas cerca de los pueblos. Este tipo de estudio no se ha hecho en términos comparativos,

---

<sup>8</sup> El lector conocedor de la realidad agrícola del país rechazará este tipo de generalizaciones por considerarlas inadecuadamente sustentadas o erróneas. Aunque consciente de que este asunto requiere mayor profundidad, sólo necesito estar correcto a grosso modo para propósitos del planteamiento principal sobre urbanismo que persigue este artículo.

aunque varios aspectos de las comunidades rurales y de las urbanizaciones mínimas han sido estudiadas.

El realojar los agregados en urbanizaciones mínimas en lugar de desarrollar comunidades rurales significa orientarse por un proceso de evolución socio-económico básicamente distinto. Uno fomenta la expansión urbana, el otro, un patrón semi-urbano dentro de la ruralía. Las familias relocalizadas en los pueblos se ven obligadas a viajar al campo si no desarrollan ingresos urbanos. No tienen la oportunidad de sembrar un cuadro para consumo propio y tienden a desarrollar una serie de oficios urbanos. Algunos continuarán en la agricultura como medianeros. Así ha ocurrido.

Las familias en las urbanizaciones mínimas han elevado más su nivel de vida y los más progresistas de las comunidades rurales son aquellos que continuamente viajan al pueblo cercano para trabajar en empleos urbanos. Las urbanizaciones mínimas, aunque también tienen sus problemas, han contribuido significativamente a la expansión urbana de numerosos pueblos que, por su tamaño, no podían mantener una serie de servicios públicos y sociales esenciales.

Lo que se ha invertido en proveer facilidades urbanas como agua, luz y escuelas en muchas comunidades rurales, indudablemente se hubiese invertido más efectivamente en zonas urbanas aledañas. La expansión urbana así lograda tiende a fomentar la división de trabajo, a reducir los costos de servicios públicos y sociales, a aumentar la oferta de mano de obra y a fomentar los servicios urbanos.

En conclusión, la distribución poblacional más conveniente para fomentar el desarrollo del país y la que obviamente resultará de las tendencias actuales, implica la incorporación a los pueblos y ciudades del 50% de las familias que actualmente viven en los campos, o sea, el 75% de la población total estimada para 1980 y posiblemente la totalidad para el año 2000 sin que esto implique la desaparición del agro. Esta conclusión tiene dos implicaciones esenciales para una estrategia de desarrollo urbano. Enfatiza la necesidad de estudiar la zona rural para evitar la construcción de comunidades rurales en áreas que necesitan mantenerse en producción agrícola y por otro lado, señala la necesidad de estudiar la distribución urbana que más conviene al proceso de industrialización y socialización.

### III. El acaparamiento de San Juan Metropolitano

Según las proyecciones, la población urbana se triplicará para el 1980 y San Juan Metropolitano (SJM) se duplicará de seguir las tendencias actuales. Esto indica que el desarrollo económico que se prevee distribuirá en

esa forma la población urbana entre pueblos y ciudades, a través del mecanismo normal del mercado de no mediar una intervención planificada basada en incentivos y detrimentos. La distribución poblacional tiende a organizarse en forma sistémica. O sea, no es una colección de viviendas, comunidades, pueblos y ciudades, operando independientemente, sino que están interrelacionadas en un sistema mediante actividades socio-económicas. Los cambios en la estructura y las actividades socio-económicas de la ciudad repercuten en su zona de influencia que incluye pueblos y ruralía a través de una serie de interdependencias basadas en transacciones comerciales, movimiento de población, tipo y volumen de producción, inversiones, etc. El **sistema de ciudades\*** determina en gran medida el volumen, la distribución y el tipo de la actividad socio-económica en el país. Este concepto tiene gran importancia para el desarrollo y constituye el fundamento teórico esencial para una estrategia de desarrollo urbano.

El hecho que la urbanía tiende a organizarse en sistema quiere decir, entre otras cosas, que el crecimiento de una ciudad afecta las otras, ya que las interrelaciones entre pueblos y ciudades determinan la distribución de la actividad económica del país. Exceptuando las inversiones nuevas dictadas por condiciones externas o recursos naturales en lugares específicos, los cambios en la distribución del ingreso por sector industrial, área geográfica o grupo social también ocurren según las interrelaciones que determina el funcionamiento del sistema. Dicho de otro modo más contundente, el crecimiento de San Juan Metropolitano evita que Morovis crezca y además determina su ritmo y margen de crecimiento. Esto parecerá extraño, pero es esencialmente correcto.

El mecanismo del mercado sometido a distintos tipos de intervención pública pero sin discriminación municipal o regional, produce serias desigualdades en la distribución espacial de la actividad económica. Aquellas empresas que dependen de una **clientela poblacional**, necesitan cierta demanda efectiva para subsistir económicamente. Esta demanda efectiva consiste de la población asequible, su ingreso, movilidad, gustos, dispersión, etc. Cada empresa requiere cierto tamaño de clientela bajo el cual no se sostiene y sobre el cual se expande en volumen o ganancias. De modo que un nuevo negocio tiene implícita o explícitamente que cerciorarse que existe, o esperar que se produzca, su clientela crítica antes de establecerse. Cuando esta clientela existe, la empresa que se establece la acapara y empresas similares no pueden por algún tiempo, dentro de las condiciones de competencia imperfecta, comenzar en otros lugares. Una vez se inicia un negocio o empresa que cubre la Isla mediante la transportación o que es asequi-

\* Sería más correcto hablar de sistema de asentamientos puesto que la zona rural es parte del sistema.

ble a los distintos pueblos, su influencia repercute a través del sistema urbano, acaparando el mercado y evitando de momento que otra ciudad inicie una empresa o negocio similar. Las ciudades mayores del sistema tienen ventajas obvias ya que en ellas se encuentran la mayor clientela poblacional concentrada. Las empresas que se inician en ellas se expanden fácilmente ofreciendo facilidades que no pueden duplicar las ciudades o pueblos menores.<sup>9</sup>

En Morovis no hay supermercado, tienda por departamentos, compañías constructoras, etc. En parte porque tales empresas requieren cierta clientela efectiva que no existe en Morovis, pero mayormente porque los moroveños obtienen tales facilidades con relativa conveniencia en San Juan Metropolitano.

Hay otros tipos de actividades económicas que dependen de una **cliente- la industrial**.<sup>10</sup> Me refiero a las empresas que producen productos intermedios para otras empresas que elaboran el producto final. Este tipo de actividad económica generalmente depende de una serie de factores tales como recursos naturales, oferta de mano de obra, proximidad a la clientela industrial, servicios públicos, facilidades residenciales, excentricidades de inversionista, etc. Generalmente estas fábricas, mediante un análisis de lo que consumen y lo que producen, se localizan donde está su clientela industrial. Exceptuando el caso de los recursos naturales, y de las excentricidades, la gran ciudad también ofrece ventajas para este tipo de actividad. La otra alternativa principal que el análisis de consumo y producción le provee a estas empresas, es localizarse donde se encuentran los materiales de consumo que utilizan. En Puerto Rico estos lugares también coinciden con las grandes ciudades donde están los principales puertos. Las minas de cobre y la industria orientada al petróleo extranjero parecen ser dos excepciones significativas al respecto.

Para resumir, la localización industrial tiene un efecto aglomerativo. Ciertas industrias buscan estar cerca de otras. De modo que una vez se desarrolla una clientela industrial en cierto lugar se tiende a producir la aglomeración industrial. Las distintas industrias se suplementan y complementan aprovechando la oferta de mano de obra especializada y economizando en la transportación. Una vez San Juan Metropolitano desarrolla una clientela industrial, inicia un crecimiento autogenerativo. Es decir, que se provoca y se sostiene a sí mismo, expandiéndose y atrayendo nuevas empresas con mayor facilidad que cualquier ciudad. A San Juan Metropolitano le cuesta menos atraer su próxima fábrica que lo que le cuesta a Morovis.

<sup>9</sup> Hay que señalar distintas posibilidades de crecimiento, pueden crecer como satélite de SJM (e.g. Bayamón, Carolina, etc.) o quedar atrasados por carencia de inversión.

<sup>10</sup> Ignoraré por ahora los problemas de integración horizontal y vertical de la industria.

Así el mecanismo normal del mercado retarda el desarrollo de empresas puertorriqueñas o la localización de extranjeras en la mayoría de los pueblos de la Isla. Es evidente también la conveniencia de desarrollar grandes centros urbanos para facilitar el proceso de industrialización.

#### IV. La población busca mayores ingresos

El tercer planteamiento teórico que podemos utilizar para esclarecer el sistema urbano así como la influencia detrimental que a través del mecanismo del mercado puede ejercer un centro urbano sobre otro es la migración interna. De nuevo adentramos en los factores de distribución de la población urbana. Aunque la movilidad geográfica y la mudabilidad no pueden explicarse a base de una sola causa, parece que la búsqueda de mejor ingreso (bienes y servicios) constituye el factor principal que explica el mayor número de casos. En base a esto, se ha concluido que la ciudad grande atrae la población de la ciudad o pueblo pequeño y que tal atracción aumenta en proporción directa a la diferencia en población y en nivel económico y en proporción inversa a la distancia entre ellas. Esta explicación ha sido constatada en varios países aunque queda por confirmarse en Puerto Rico. Sin embargo, es obvio que más familias moroveñas se han mudado a San Juan Metropolitano que viceversa con la motivación principal de buscar mejores ingresos.

Debemos aclarar, sin embargo, que la migración poblacional del campo y los pueblos a San Juan Metropolitano no siempre tienen efectos detrimentales para el lugar de origen. De hecho, este es un factor básicamente distinto a los mencionados anteriormente. Aquellos factores retardan el desarrollo del pueblo pequeño porque afectan adversamente su clientela poblacional e industrial. Pero la migración puede ser favorable. En ciertas circunstancias la población que abandona cierto lugar, puede mejorar las condiciones de la que se queda. Esto es así, cuando la gente que se va no disminuye la producción local. Si estaba desempleada, la situación económica de quienes se quedan mejora de no tener que seguir sosteniéndola. Por el contrario, si otras personas no pueden producir lo que producían los que se fueron, se reduce la producción de bienes y servicios y empeora la situación local. No sólo se reduce el nivel de vida local, sino que también disminuye la clientela poblacional y dependiendo de la magnitud del éxodo, se puede iniciar una contracción en espiral de la economía local.

El éxodo a las ciudades principales es conveniente si al nivel macro o agregado se fomenta sin obstaculizar, el desarrollo socio-económico del país mediante la industrialización. Aún así, hay que tomar previsiones y medi-

das públicas para orientar el mecanismo del mercado con criterios municipales y regionales que faciliten la actividad industrial-urbana en ciertos centros urbanos estratégicos de modo que la población rural y pueblerina pueda viajar a ellos diariamente, en forma cómoda y a bajo costo. Veamos ahora algunos datos que parecen evidenciar lo señalado anteriormente.

Dividamos los municipios de Puerto Rico en cuatro categorías: I. San Juan Metropolitano; II. los de más de 50 000 personas; III. los de 20 000 a 50 000 personas; y IV. los de menos de 20 000 personas. Veamos los cambios ocurridos en el ingreso per cápita de estos cuatro grupos para los últimos años:

TABLA I. INGRESO<sup>1</sup> PER CAPITA MUNICIPAL 1950-65

Tamaño Municipal (Habitantes)	1959-50		1954-55		1959-60		1964-65	
	Per Cáp.	%						
I San Juan Metro. <sup>2</sup>	\$441	(100)	\$652	(100)	\$1 048	(100)	\$1 675	(100)
II Más de 50 000	304	(69)	446	(68)	634	(60)	1 087	(65)
III 20 000-50 000	196	(44)	266	(41)	319	(30)	428	(25)
IV Menos de 20 000	198	(45)	262	(40)	336	(32)	443	(26)

<sup>1</sup> Deflacionados según los índices de precios al consumidor (1954-55 = 100).

<sup>2</sup> Incluye: San Juan, Río Piedras, Cataño, Carolina, Guaynabo, Bayamón, Trujillo Alto, los cuales quedan excluidos de las demás categorías.

FUENTE: Junta de Planificación de Puerto Rico: Sección de Ingreso y Producto Bruto. Cálculos realizados por Armando González Cabán.

En términos absolutos todas las categorías han mejorado. Pero nótese que proporcionalmente hablando, San Juan Metropolitano ha acaparado la mayor parte del desarrollo económico, aumentando continuamente la diferencia en nivel económico entre esta área y las demás. No debe sorprender que la migración poblacional continúe dirigiéndose hacia esta área, empeorando la posición competitiva de los municipios menores. No hay evidencia de que se trate de un fenómeno pasajero o de que los municipios de las categorías III y IV superen su atraso posteriormente. De hecho, extrapolando las tasas de cambio de las cifras presentadas, encontramos que las perspectivas son de empeoramiento hasta por lo menos 1980 a menos que se adopten medidas correctivas, según se evidencia en la Tabla II. Conviene enfatizar que la población en las categorías III y IV incluía 66 municipios en el 1965 y el 60% de la población del país:

TABLA II. PROYECCIONES DE INGRESO PER CAPITA MUNICIPAL: 1970-80<sup>1</sup>

Tamaño Municipal (Habitantes)	1969-70		1974-75		1979-80	
	Per Cáp.	%	Per Cáp.	%	Per Cáp.	%
I San Juan Metropolitano	\$2 613	(100)	\$4 076	(100)	\$6 358	(100)
II Más de 50,000	1 631	(62)	2 447	(60)	3 771	(59)
III 20,000-50,000	557	(21)	724	(18)	941	(15)
IV Menos de 20,000	580	(22)	760	(19)	996	(16)

<sup>1</sup> Cálculos realizados por Armando González Cabán basados en las tasas de que se computaron para las cifras presentadas en la Tabla I. Para las proyecciones se utilizó el promedio de dichas tasas.

Parecía que el programa actual de industrialización acentúa desigualdades significativas en la distribución de la actividad económica y afecta adversamente a los pueblos o municipio de menos de 50 000 habitantes. Un gobierno interesado en la distribución equitativa de las oportunidades de empleo, de salud, de educación y convivencia tendrá que tomar en cuenta estos factores adoptando una estrategia de desarrollo urbano que reconozca estas complicaciones. Si lo antes planteado es correcto, concluimos que es conveniente controlar el desarrollo de SJM porque está acaparando las actividades socio-económicas al extremo de empeorar la posición relativa y competitiva de los municipios menores en relación con la distribución de los ingresos (bienes y servicios).

Sin embargo, para justificar tal control habría que demostrar primero que tal desarrollo es exagerado y detrimental para San Juan Metropolitano también, y segundo, que su control no paralizaría a SJM y que por el contrario, fomentaría un proceso de industrialización más adecuado para todo el país.

## V. El superdesarrollo de San Juan Metropolitano

Es necesario comenzar por plantear lo que constituye un desarrollo urbano adecuado, ya que hay diversas opiniones al respecto. Los economistas prefieren criterios sobre el ingreso y la producción, los sociólogos sobre patología social y privación cultural, los arquitectos sobre la estética de los volúmenes y los espacios urbanos (avenidas, parques, edificios, etc.). Cada disciplina enfatiza ciertos criterios en su análisis del proceso de urbanismo. Tratemos de armonizar algunos de estos criterios para continuar bosquejando una estrategia de desarrollo urbano.

Comencemos con los economistas. Un desarrollo urbano adecuado tiene lugar cuando el ingreso aumenta a una tasa mayor que la población. O sea, el ingreso per cápita crece continuamente. Desde este punto de vista el desarrollo de SJM es adecuado, ya que en sus límites el ingreso per cápita aumenta continuamente según las estadísticas. Sin embargo, este planteamiento tiene ciertas limitaciones. Primero, al traducir los ingresos monetarios a términos reales, (descontando el aumento en el costo de la vida) nos encontramos con que la inflación durante 1950-60 anuló en SJM el 20% del ingreso per cápita monetario. En los pueblos pequeños sólo anuló el 10%. Aparentemente los ingresos de SJM aumentan más rápido que la oferta de bienes y servicios produciendo una inflación regional significativa.<sup>11</sup> Naturalmente, cierto grado de inflación acompaña y en algunos casos es necesario para el desarrollo económico, ya que asegura un clima favorable para la inversión. Sólo podemos señalar que el crecimiento de San Juan Metropolitano, desde el punto de vista económico, no es tan saludable como las cifras de ingreso monetario indican, aunque también ha aumentado el ingreso real per cápita (véase la Tabla I). Segundo, el ingreso per cápita no permite analizar su distribución. Parece que su distribución es más acentuada en SJM donde la riqueza y la pobreza alcanzan extremos que no se manifiestan en la mayoría de los pueblos de la Isla a pesar de contar con una clase media más desarrollada.\*

Sin embargo, sería absurdo mantener el criterio económico como único indicador de un desarrollo urbano adecuado. Una serie de problemas sociales y físicos puede aumentar exageradamente junto con el ingreso. Los arrabales, la congestión del tránsito, la delincuencia juvenil, la inflación de los terrenos y el costo excesivo de los servicios públicos y sociales se evidencian en San Juan Metropolitano en mayor proporción que en otros lugares. Cada uno de estos problemas merece atención, ya que de ellos depende la formulación de una estrategia adecuada sobre el desarrollo urbano. Mencionaremos algunos superficialmente, limitándonos a sus aspectos cuantitativas.

Comencemos con los arrabales en SJM. Encontramos que a pesar de construirse 33 108 viviendas nuevas durante el período de 1950-1958, las viviendas adecuadas disminuyen por 2 800 debido a la demolición mientras las de arrabal aumentaron en 8 700. Mientras en 1950, el 28% de las familias de SJM vivían en arrabales, encontramos que en 1958, a pesar de toda la actividad de construcción pública y privada, este por ciento aumentó a 35 por ciento.

El progreso de los servicios médicos es confuso. Durante 1950-57 el

<sup>11</sup> La más obvia es en el valor de los terrenos.

\* El autor no ha podido corroborar esta impresión por ausencia de estadísticas.

número de camas disminuyó por 300 y las admisiones aumentaron por 22 000. Los pacientes se curan más rápido y/o se hospitalizan más frecuentemente por menos tiempo. El cuadro relativo indica que el 10% de la población de SJM se admitió a hospitales en 1950. Este por ciento subió a 12% en 1957 a pesar de haber disminuido las camas disponibles.

La situación escolar tampoco acusa mejoramiento cuantitativo durante el 1950-57. En el 1950 habían 62 estudiantes por salón y 47 por maestro. En el 1957 habían 68 estudiantes por salón y 47 por maestro, a pesar de toda la actividad de expansión de las facilidades escolares.

Sobre el tránsito no hay suficientes datos. Los automóviles aumentaron en 36 300 para el 1957, o sea, 132% en relación con 1950. Según algunos expertos, el área de circulación —para no mencionar el problema de estacionamiento— no ha aumentado más de un 20 por ciento.

Estas cifras, naturalmente, no deciden los "issues" sobre los servicios de vivienda, educación, salud, etc., ni las usamos con ese propósito. Su valor reside en la relación que tienen con el problema principal que nos planteamos. O sea, ¿en qué consiste un desarrollo urbano adecuado? Un aumento del ingreso per cápita —el criterio favorito de los economistas para medir crecimiento económico— es insuficiente. De hecho, confunde el problema ya que por definición considera que mientras mayor sea el ingreso mejor es el crecimiento urbano. Desconoce, por lo tanto, que el desarrollo implica cierto balance y que al igual que hay subdesarrollo también hay superdesarrollo. Se necesita un criterio más abarcador que tome en consideración otros problemas básicos que confronta el ambiente urbano. Problemas que pueden encarecer de tal modo los costos de servicios públicos y sociales como para producir ineficiencias significativas en la inversión en planta y equipo, así como en la salud física, mental y social del urbanista. Esto puede estrangular el desarrollo, desalentar la nueva inversión y elevar exageradamente los gastos públicos y los costos sociales de la industrialización.

## VI. El control del desarrollo urbano . .

El ingreso per cápita constituye un criterio básico para medir crecimiento económico pero nos resulta insuficiente para bregar con el proceso más amplio de desarrollo urbano. El ingreso per cápita se obtiene dividiendo el total de bienes y servicios producidos por la sociedad entre la población total. Estos bienes y servicios se componen de numerosas partidas entre las cuales se incluyen los servicios esenciales que requiere la sociedad. Por ejemplo, una parte del ingreso per cápita está constituido

por ingreso per cápita por concepto de vivienda. El ingreso per cápita por concepto de vivienda también debe guardar una relación con el aumento poblacional. Un desarrollo urbano más adecuado requiere que el número de viviendas adecuadas aumente a una tasa igual o mayor que el aumento de familias. O sea, al aumentar la población (per cápita o per familia) hay que aumentar sus servicios indispensables como convivencia (casa, comunidad, etc.); salud (nutrición hospitalares, etc.); educación (escuelas, actividades culturales, etc.); movilidad (vehículos, sistema vial, etc.). Cuando las diferentes partidas que componen el ingreso per cápita guardan cierta proporción con el aumento poblacional se puede hablar de un desarrollo urbano adecuado. Por lo tanto podemos concluir que el ingreso per cápita podría utilizarse más adecuadamente como indicador del desarrollo urbano si se descompone para cotejar la proporción que representan las servicios públicos y sociales de la población.<sup>12</sup>

Hay cifras específicas para ilustrar el indicador sobre vivienda. Durante el 1950-57 el número de familias aumentó a razón de 1% anual mientras el ingreso por familia por concepto de vivienda aumentó a razón de 10 por ciento. Esta relación da la impresión que le estamos haciendo frente al problema de la vivienda adecuadamente. Sin embargo, nada está más lejos de la verdad. Para encontrar la verdad hay que recurrir al valor absoluto y abandonar el relativo. El ingreso por familia por concepto de vivienda tenía un valor absoluto de \$ 116.00 en 1957. Esta cifra está muy por debajo del costo anual promedio de una vivienda adecuada que exigía cerca de \$ 336.00 anuales<sup>13</sup> Esto no debe sorprender ya que el 48% del inventario de viviendas en Puerto Rico eran estructuras inadecuadas para 1957. De modo que el ingreso por familia por concepto de vivienda debe ser triplicado para poder cubrir el déficit existente. Naturalmente, la vivienda sólo tiene una importancia relativa dentro de las necesidades del país, no se puede concentrar la inversión en ellas en detrimento de otras actividades más básicas.<sup>14</sup>

Volvamos al tema central, el desarrollo urbano adecuado depende de una relación armónica entre población, y la producción y disponibilidad de servicios públicos (vialidad, luz, agua, alcantarillado, etc.) y sociales (educación, salud, vivienda, recreación, orden público, etc.) y la inversión

<sup>12</sup> Como se mencionó anteriormente tendríamos que también bregar con la distribución del ingreso. Sugiero que la cifra de ingreso per cápita sea seguida con el por ciento de la población que devenga menos que el promedio (ej. \$1000-80%). Mientras menos sea este por ciento, más equitativa sería su distribución.

<sup>13</sup> Cifras basadas en el promedio de costo anual para todas las viviendas adecuadas del país.

<sup>14</sup> Es notable que durante la década del 1950, Puerto Rico dedicó el 20% de la inversión total a viviendas teniendo el 55% de sus familias viviendo en arrabales mientras Israel invirtió el 31% en viviendas teniendo sólo 9% de sus familias en viviendas inadecuadas.

en planta y equipo. Hace falta desarrollar un sistema de indicadores que nos permita pulsar estas relaciones y una serie de medidas que nos permitan controlarlas. Pero este sistema de indicadores tiene que ser práctico, además de ser adecuado teóricamente.

En general, la inversión es la producción de servicios públicos y sociales es una variable dependiente en el proceso de urbanización. Depende del ahorro público y privado, nacional y extranjero disponible para tales fines. Segundo, depende del tiempo que toma la burocracia administrativa desde que se decide a invertir en dichos servicios hasta que los mismos están en producción para el uso de la población.<sup>15</sup> Estas son dos limitaciones de la realidad que hay que tomar en cuenta. Por otro lado, tenemos que la inversión industrial en planta y equipo es indirectamente controlable a través de la planificación.\* O sea, se puede fomentar o desalentar urbanizaciones industriales en ciertos lugares siempre que se tenga una noción clara de que este tipo de inversión tiene que ser acompañado de otras inversiones en servicios públicos y sociales. Por último, tenemos como variable relativamente independiente el aumento poblacional que resulta de la migración. Desde el punto de vista de la planificación, la distribución poblacional es relativamente independiente y sólo es parcialmente controlable mediante mecanismos indirectos.

Planteado así el problema, nos encontramos que una forma de conseguir un desarrollo urbano adecuado es manteniendo el aumento poblacional urbano (cantidad y tiempo) dentro de los límites que la inversión en servicios públicos y sociales del pueblo o la ciudad puede mantener. Como la migración no puede controlarse directamente, tenemos que encontrar la relación entre ésta y la inversión en planta y equipo para poder desarrollar una estrategia que permita controlar la migración indirectamente para que no se produzca el fenómeno de superdesarrollo urbano.

Debo advertir que no podemos concluir de lo antes dicho que San Juan Metropolitano es muy grande, sino que su desarrollo es desordenado. Desordenado, porque ciertos servicios públicos y sociales no aumentan a la par que la población y la base productiva (planta y equipo) los requiere. Por lo tanto evadimos la problemática del **tamaño** para bregar con la problemática del **desarrollo**. Esta aclaración es necesaria ya que algunos planificadores sostienen que la ciudad tiene un tamaño óptimo bajo el cual no se optiman los beneficios y sobre el cual menguan. Se ha llegado al extremo de achacar todos los males sociales al tamaño de las urbes contemporáneas. Aunque el argumento de un tamaño mínimo urbano indispensable para mantener una serie de servicios parece estar sólidamente fundamen-

<sup>15</sup> Por ejemplo, la provisión de una escuela urbana tarda 40 meses en promedio desde que se toma la decisión hasta que está disponible para uso.

\* En nuestro sistema de capitalismo mixto, claro está.

tado en ciertos principios de la economía de escala de la inversión en planta y equipo para los servicios y la producción, constituye un non sequitur concluir que existe un tamaño óptimo y reducir el origen de todos los males sociales al gigantismo urbano. Es dudoso que algún mal social se pueda reducir a una sola causa y que ésta sea un factor cuantitativo como tamaño. La explicación de éstos males debe buscarse en un sistema de causación múltiple donde varios factores —muchos de ellos inmensurables— se dividen los deshonores. Por otro lado, parece errado tratar de calcular el tamaño óptimo a base de factores endógenos solamente, ya que como señaláramos anteriormente, la estructura urbana está representada por un sistema y no por una colección de pueblos y ciudades. Un sistema que en gran medida controla el tamaño y el margen de crecimiento de las ciudades y pueblos que lo componen mediante una serie de interdependencias socio-económicas operando a través del mecanismo del mercado. O sea, para calcular el tamaño “óptimo” de Morovis habría que determinar su posición dentro del sistema y el tamaño “óptimo” de SJM depende del sistema que controla. Por otro lado, parece que la concentración urbana tiene aspectos positivos y en cierto modo constituye un aliciente para la invención social. La tecnología que implica el rascacielo y el metro es en gran parte producto del reto que creó la concentración urbana.

## VII. El desarrollo balanceado de San Juan Metropolitano

El desarrollo de SJM debe controlarse para mejorar su propio funcionamiento y para evitar que continúe acaparando el desarrollo socio-económico del país en detrimento de otros pueblos y ciudades donde convenga retener parte de nuestra población urbana. Traemos a continuación la cuestión normativa del problema. O sea, cómo guiar el desarrollo de SJM y cómo distribuir el desarrollo socio-económico general para que la población coincida con los lugares de mayor potencial socio-económico sin aglomerarse en SJM.

Se ha sugerido que un cinturón verde podría controlar a SJM. Quienes ésto dicen, confunden la expansión horizontal con el fenómeno de crecimiento y éste con el desarrollo. Esta solución se ha comparado adecuadamente con el de la joven que prefiere corsé a la dieta. No hay que reflexionar mucho para concluir que este cinturón verde podría controlar la forma de SJM, pero no su crecimiento y menos aún su desarrollo adecuado. O sea, la expansión horizontal es efecto o manifestación del des-

arrollo, pero no **causa** de éste. Poco tiene que ver con el fenómeno de crecimiento urbano y con el proceso de desarrollo urbano.

¿Qué sucedería de fajar a SJM con un cinturón verde? Posiblemente se congelaría la oferta de terrenos urbanizables dentro de los límites del cinturón. Esto aumentaría los valores inmuebles de modo que sólo resultaría económico utilizar la tierra más intensivamente. El área dentro del cinturón seguiría creciendo verticalmente en edificios multipisos. Esto parece conveniente considerando que nuestra tierra urbana no se utiliza actualmente con la intensidad que su escasez aconseja. Pero no podemos pasar por alto que también puede empeorar el desarrollo urbano de SJM. Al crecer verticalmente se intensificará el uso de los servicios públicos tales como vías, agua, luz, alcantarillados, teléfono, etc. y los servicios sociales (e.g. escuelas, hospitales, viviendas, parques, etc.). Si estos sistemas están actualmente subcargados, aumentará la eficiencia de los mismos. Si por el contrario están sobrecargados o no pueden ampliarse al ritmo del aumento poblacional entonces empeoraría la situación. Esto quiere decir que cualquier intento de aumentar la intensidad de uso de los terrenos urbanos debe estar precedido por un análisis de la capacidad actual y el costo de servicios públicos y sociales indispensables.<sup>16</sup>

Es fácil preveer que, de crecer verticalmente la ciudad, aumentará significativamente la intensidad de uso de los servicios existentes. El ritmo de deterioro, que depende de la resistencia de materiales y de la intensidad de uso, también aumentará, exigiendo mejores materiales o un mantenimiento más frecuente. La población móvil por metro de calle o avenida también aumentará haciendo inevitable recurrir al metro o al monorail para movilizar satisfactoriamente la población sin automovilidad.

No debe entenderse que no conviene un cinturón verde. La actual densidad de SJM sugiere la necesidad de utilizar más intensivamente el área. Pero los fenómenos descritos ocurrirían si la población sigue aumentando dentro del área limitada por el cinturón, o sea, no se puede controlar la oferta por terrenos urbanos sin tomar en cuenta su demanda. La unidad básica del desarrollo urbano no es el área urbana, sino la población, la cual aumenta por razones que nada tienen que ver con la forma que tome la ciudad.

¿Por qué aumenta la población de SJM a un ritmo tan acelerado? No es el aumento vegetativo el responsable de este fenómeno. Los demógrafos nos dicen que característicamente la ciudad grande no se reproduce a sí misma. Depende de la migración de personas procedentes de áreas de

---

<sup>16</sup> Por otro lado, aumentarán los precios del terreno urbano hasta alcanzar niveles prohibitivos que orientarían la construcción de viviendas fuera del perímetro de SJM o hacia otras ciudades.

alta fertilidad (casi siempre del campo y pueblos pequeños). No hay datos para cotejar esta aseveración en SJM. Pero el crecimiento de arrabales, que se estima fluctúa entre 800 y 1 200 familias anuales, parece indicar que la población en SJM aumenta principalmente por concepto de migración.

¿Cuál es el móvil principal de esta migración? Ya hemos planteado este asunto anteriormente. Aunque varios factores motivan la migración, la búsqueda de mejores ingresos (bienes y servicios) parece proveer la mejor explicación al mayor número de casos. Las oportunidades económicas que ofrece una ciudad son difíciles de medir. Resulta más conveniente recurrir a una simplificación. Las oportunidades de ingreso que ofrece una ciudad están crudamente indicadas por el ingreso per cápita de la misma, multiplicado por su tamaño. Habíamos dicho que SJM es 25 veces mayor que la mayoría de los pueblos de Puerto Rico y que tiene un ingreso per cápita 56% superior. Siendo esto así, no es de extrañar que las familias que migran a SJM provienen mayormente de áreas rurales y pueblos pequeños y son generalmente de ingresos bajos.

Llegamos a la conclusión que la única forma de controlar el desarrollo de SJM es reduciendo el diferencial de tamaño e ingreso que existe entre esta ciudad y los demás pueblos y ciudades de menos de 50,000 personas cuyo ingreso per cápita no alcanza la mitad del que tiene SJM. Tarea prácticamente imposible planteada en esta forma. Habíamos mencionado antes que este diferencial se produce a través del mecanismo del mercado, el cual tiende a organizar los asentamientos poblacionales en sistema dentro del cual ciertas ciudades se favorecen acaparando el desarrollo económico. SJM ofrece las mayores ventajas de localización para la actividad económica y de no plantearse una distribución más racional, se continuará provocando, tanto el superdesarrollo urbano en SJM como el subdesarrollo en otros pueblos y ciudades de la Isla que no son satélites directos de SJM mediante los desajustes socio-económicos que hemos discutido. Este desorden urbano ya es evidente en SJM y de continuar permitiéndose, pondrá en peligro la inversión futura complicando el funcionamiento de la ciudad al extremo de descontar sus obvias ventajas. De continuar el diferencial no debe sorprendernos que SJM continúe acaparando el éxodo a la ciudad y el desarrollo económico de la Isla. De hecho, se calcula que SJM doblará su población para 1980 de seguir inalteradas las tendencias actuales.

Conviene revisar lo que se ha hecho sobre este particular. A partir de cierta fecha, Fomento se percató de estos problemas y adoptó una política que subsidia la localización de la inversión extranjera en aquellos lugares con obvias desventajas para la localización industrial. La localización en pueblos pequeños era la más subsidiada. Con esto se intentó dispersar la inversión industrial sobre la Isla. El lema político era por lo menos una

fábrica en cada pueblo. Esto significó una dilución de la inversión industrial que empeoró la situación ya que SJM tuvo desde un principio numerosas ventajas de localización. Esta dilución de inversión, geográficamente hablando, permitió que SJM tomara mayor auge aumentando aún más el diferencial económico con el resto de la Isla. Una política de descentralización basada en la dilución de la inversión entre 70 pueblos con menos de 30 000 habitantes y con el 50% del ingreso per cápita de SJM no puede reducir el diferencial significativamente como para afectar la distribución del proceso de industrialización o desviar la corriente migratoria. Cabe señalar que el ingreso per cápita es índice aproximado de la productividad local así como de los bienes y servicios existentes. Constituye en esta forma un índice de localización para la mayor parte de las empresas industriales. De modo que el enfoque adoptado no sólo conflagra con ciertos requisitos y características de la inversión extranjera, sino que también echó a perder algunas inversiones que hubiesen tenido éxito de haberse localizado en lugares más estratégicos. Aparentemente las fábricas que se localizan en pueblos pequeños cierran frecuentemente luego de operar irregularmente. La inversión que le tocaba a cada pueblo era tan insignificante que no iniciaba el desarrollo ni mejoraba su posición competitiva respecto a SJM por no reducir el diferencial económico apreciablemente.

Una posible lección de todo esto es que el acaparamiento de SJM sólo puede ser contrarrestado por un rival. Un rival que sea capaz de reducir significativamente el diferencial económico equiparando el ingreso per cápita y logrando un tamaño poblacional suficiente para desviar la corriente migratoria que ahora fluye a SJM. No hay que meditar mucho para concluir que sólo Ponce puede enfrentarse a SJM. Actualmente Ponce tiene un ingreso per cápita 30% menor que el de SJM y cuenta con una tercera parte de su población. Ponce está estratégicamente localizada como para orientar hacia sí la actividad económica de la costa sur y la población de los pueblos que se encuentran en la pendiente sur de la cordillera central. Un esfuerzo concentrado para orientar la inversión privada y manipular la pública puede lograr que se polarice, a norte y sur, la actividad económica. Luego de reducir el diferencial entre estas dos regiones sería factible dispersar el desarrollo hacia el oeste y el este (Mayaguez, Arecibo, Caguas, Guayama, Fajardo, etc.). Esto no quiere decir que se excluya del país la inversión que rehace a Ponce o la que exige una localización peculiar. Sólo quiere decir que se eliminen los incentivos de localización para la región de SJM y que se concentren los incentivos de localización dentro de la Isla para Ponce y la región sur por cierto número de años, así como la aprobación y desarrollo de urbanizaciones industriales

en esta área. También, se podría congelar el desarrollo de urbanizaciones industriales dentro o cerca de SJM.

Uno de los renglones de inversión pública y privada es la vivienda. Actualmente la vivienda pública se asigna según la magnitud del problema de arrabal olvidándose su contribución al desarrollo económico. Esto trae consigo que SJM acapare estas asignaciones (de 22 000 viviendas públicas construidas, 15 000 están en SJM). Esta inversión que durante los últimos años ha representado el 20% de la inversión total aumenta aún más el diferencial económico que a su vez atrae mayor número de emigrantes y que al mismo tiempo aumentan los arrabales. Este círculo vicioso se puede romper si se recuerda que estas familias que migran no pierden su movilidad por haberse mudado a un arrabal en SJM. Están dispuestas a hacerlo de nuevo hacia cualquier otro lugar que ofrezca mejores oportunidades socio-económicas. Debe recordarse, además, que al mejorarse las condiciones residenciales en otros lugares disminuye en parte la atracción de mudarse a SJM, puesto que en muchos casos significa sacrificar una convivencia (casa-comunidad) satisfactoria por una inferior en el arrabal. Un desarrollo urbano concentrado en Ponce puede retener la población de la costa sur y desviar hacia Ponce la población de municipios limítrofes que actualmente se dirige a SJM. En esta forma también es posible reducir la población de arrabales en SJM. El resultado no será un arrabal en Ponce por otro en SJM. Precisamente se trata de proveer facilidades residenciales a tiempo para evitar la formación de arrabales, así como la absurdamente costosa eliminación posterior de éste.<sup>17</sup>

En base a lo planteado poco podemos hacer por los pueblos pequeños directamente y sólo indirectamente se beneficiarían de la estrategia de desarrollo urbano que se ha señalado a grandes rasgos. La situación de la mayoría de los pueblos del interior se aliviaría desarrollando una red vial entre ellos y los grandes centros metropolitanos sugeridos, lo cual permitiría que la fuerza obrera viajase diariamente manteniendo su residencia en los pueblos del interior. Sin embargo, esto no sería suficiente. Algo más hay que hacer para provocar el desarrollo en ciertos pueblos del interior sin contradecir las exigencias de la inversión industrial ni el enfoque bosquejado hasta aquí y sin aferrarse sentimentalmente al pueblo pequeño.

### VIII. Hacia un desarrollo más balanceado

Habíamos señalado la conveniencia de orientar la política pública sobre

<sup>17</sup> Sobre este particular véase, Rafael Corrada, *Un Programa de Vivienda para Ciudad Guayana*, Corporación Venezolana de Guayana, 1963.

el desarrollo hacia la costa sur centrándola en Ponce para desarrollar otra gran área metropolitana que pueda reducir el diferencial económico urbano que actualmente favorece exageradamente a SJM y para polarizar el desarrollo a norte y sur. Sugerimos, además, que esta concentración de esfuerzo fuese precedida y coordinada con facilidades residenciales adecuadas para evitar en Ponce Metropolitano el desarrollo de los arrabales que se produjo en SJM. Luego de lograr esta polarización inicial sería más factible continuar dispersando el proceso de industrialización hacia este y oeste. Las grandes ciudades regionales ofrecerían oportunidades de empleo a la población de pueblos limítrofes. Sería factible residir en los pueblos pequeños y trabajar en los centros metropolitanos. Esto implica una red vial correspondiente, distinta a la que se contempla actualmente. Por ejemplo, es más importante vincular a Ponce con su región que con SJM. Este modo indirecto de mejorar los pueblos pequeños está impuesto por los requisitos básicos de la inversión industrial. Sin embargo, este enfoque no es suficiente y necesita complementarse para fomentar la industrialización y provocar el desarrollo urbano-industrial en ciertos pueblos del interior.

Utilizando una dicotomía para visualizar mejor el enfoque complementario podemos señalar que la industrialización del país es esencialmente **exógena**. No ha sido producida por el pueblo puertorriqueño, ha tenido que ser importada atrayendo empresas norteamericanas. Necesariamente ha sido así, ya que el país no cuenta con los recursos de capital necesarios para provocar la tasa de inversión que requiere el desarrollo industrial. Los requisitos de localización del capital extranjero redundan en un desarrollo inadecuado que hemos discutido anteriormente. Pero a medida que toma auge la industrialización también comienza a ser factible la movilización del talento empresarial y del capital local. La industrialización **exógena** que caracterizó los últimos 20 años resultó parcialmente adecuada como solución general pero no aplica para todos los pueblos y ciudades de Puerto Rico.

La industrialización **endógena** que los próximos años hará más factible debe estar basada en la complementación campo-ciudad en la empresa puertorriqueña y en la elaboración pos-primaria de todo producto natural del país. Complementar con balance empresarial a base de puertorriqueños y señalar los problemas de la inversión y de la participación de Puerto Rico en ellas. Entre los factores económicos que constituyen potencial industrial en el medio rural está la producción alimenticia para consumo urbano, la producción de materias primas para la industria, la población obrera que pasa a constituir la fuerza obrera urbana y el mercado consumidor de productos y servicios urbanos. En este sentido, los pueblos

del interior pueden aportar significativamente al desarrollo económico del país industrializando sus operaciones agropecuarias. Un paso necesario para concretar este enfoque **endógeno** es descentralizando las operaciones de Fomento. Lo que ha comenzado en algunas ciudades debe constituir norma general y formar parte integral de Fomento. Esta descentralización de operaciones tendría la misión de iniciar estudios básicos para la industrialización del interior. El estudio de la base económica de grupos de municipios puede rendir grandes dividendos dando a conocer oportunidades que merecen desarrollarse mediante asociaciones intermunicipales, empresas mixtas, etc. La complementación rural-urbana ya es factible a juzgar por la demanda de productos agrícolas en los mercados urbanos. Pero requiere una estructura financiera y contractual que quienes controlan los recursos como tierra y capital en los pueblos del interior desconocen y no podrán aprovechar si no cuentan con la asesoría de técnicos y promotores especializados. La industrialización de las actividades agropecuarias del país exige un experto de Fomento capaz de movilizar el capital, la tierra, la mano de obra y el talento. Estos factores están actualmente disgregados por desconocimiento de la organización de los mercados urbanos, de las exigencias corporativas de la industrialización y de las garantías contractuales que requiere la producción sistemática. En estos pueblos, aún predomina una estructura de poder conservadora con una filosofía inversionista generalmente suspicaz o temeroso de la industrialización. Este es uno de los obstáculos sico-sociales que los fomentadores industriales tendrían que salvar. Estos expertos tendrían una misión opuesta a la que realizan actualmente. En lugar de atraer inversión extranjera ya organizada, tratarían de organizar factores de producción existentes pero desorganizados en empresas agropecuarias. Todo depende de los ejemplos que se logren inicialmente. Hay que estudiar minuciosamente los renglones que la industrialización agropecuaria local puede sustituir. Algunos renglones se evidencian en los supermercados metropolitanos. El estudio de la base económica de los municipios agropecuarios es indispensable para concretar el enfoque de industrialización interna que sugerimos. Un esfuerzo concentrado por industrializar el país endógenamente es esencial para ayudar de inmediato a ciertos municipios del interior cuyas condiciones no se adaptan a los requisitos de la inversión importada. Mucho se ha logrado con las industrias nativas pero se necesita dar forma y organización específica a una oficina de Fomento en cada ciudad regional del país que tenga varios municipios en su área de influencia.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Esto podría lograrse mediante la ampliación y descentralización de Fomento o mediante la creación de corporaciones intermunicipales de Fomento alrededor de cada ciudad regional, esta última alternativa tiene mayores ventajas a la larga.

## IX. Reorganización de la planificación para el desarrollo integral

El desarrollo urbano constituye uno de los subprocesos fundamentales en que se puede subdividir el proceso de desarrollo integral para propósito de su planificación (los otros dos son el proceso de industrialización y de socialización). Como los planteamientos presentados aquí han girado alrededor de él como alrededor de este proceso, pueden dar la impresión errónea de que los problemas del desarrollo pueden planificarse sólo a base del desarrollo urbano. Nada sería más incorrecto y aunque he señalado sistemáticamente algunas interrelaciones entre los tres, conviene tratar el tema más amplio en forma más completa en otra ocasión. El esquema de estrategia para el desarrollo urbano de Puerto Rico presentado quedaría trunco de no plantear las posibilidades de implementarlo. Considero que sería difícil implementar una estrategia urbana como la descrita dentro del sistema de planificación actual. Algunas de las medidas más obvias se podrían implementar aunque con cierta dificultad. Primero, mediante una mayor intervención racional de la Junta de Planificación (JP) en el proceso de industrialización como para implementar a través de Fomento una política industrial-urbana como la sugerida aquí. Segundo, aumentando similarmente la influencia de la JP con las agencias a cargo de los programas sociales rurales y del desarrollo agrícola.

Sin embargo, considero que la mayor dificultad estriba en la JP tal como funciona y está organizada actualmente. Indudablemente que los aspectos operativos de la JP (permisos, zonificación, etc.) han interferido indebidamente con las responsabilidades más fundamentales que le atribuye la ley de planificación vigente acaparando por su cotidianidad la atención y el tiempo del personal. Pero el sistema no se mejoraría todo lo necesario con lograr que pueda dedicar más tiempo a elaborar e implementar una política de desarrollo más integralmente concebida. El problema es más profundo a mi entender y está íntimamente ligado al sistema de planificación actual. El sistema actual está fundamentalmente basado en la coordinación de los planes sectoriales que le llegan de las distintas agencias, no permite la participación del sector privado adecuadamente ni la participación efectiva de los municipios. De modo que por un lado el sistema actual es más "laizer-faire" que el francés que provee una participación más activa del sector privado y por otro es más centralista que el de los países socialistas que permiten una participación más activa de las unidades políticas menores.

La participación del sector privado no puede lograrse con efectividad al nivel central y de lograrse conduciría a una influencia excesiva de las

intereses exógenos que en gran parte determinan la dirección del desarrollo actual. Una estrategia de desarrollo urbano como la sugerida, que intente movilizar las fuerzas productivas del país, especialmente las relacionadas con el desarrollo agropecuario y la promoción del empresario puertorriqueño, podría lograrse más efectivamente al nivel municipal y regional (multimunicipal). A estos niveles se podría lograr una participación adecuada del sector privado, y por ende, un sector importante de nuestra población se incorporaría al proceso de desarrollo que le afecta y que depende de él. Más importante aún, se lograría que la planificación se convierta en el instrumento vital para movilizar las fuerzas productivas del país y para adecuar el proceso de desarrollo a la problemática que afecta de cerca o la población de distintos municipios y regiones. En esta visión, los representantes de las distintas agencias públicas y los sectores privados se convertirían en comités de planificación local que, en colaboración con el Alcalde y la Asamblea Municipal, elaborarían un plan preliminar que sería analizado posteriormente en la ciudad regional más cercana y finalmente al nivel central en donde la JP con los representantes de las agencias públicas modificaría dicho plan para armonizarlo con los recursos disponibles y con la problemática exógena del país. O sea, el municipio no puede planificar para el país (el plan general no puede ser la suma de los planes municipales) ni la JP puede planificar para el municipio, porque desconoce la problemática local y cómo movilizar las fuerzas productivas de la misma. El municipio planificaría para sí mismo en colaboración con otros municipios al nivel regional y la JP planificaría para el país en colaboración con las regiones.<sup>19</sup>

Se puede argumentar en contra del sistema de planificación propuesto en varias formas. Primero, se arguye que el país es muy pequeño y el municipio aún más, y que a una escala tan reducida sólo conviene planificar centralmente. Remito al lector a las páginas anteriores para que determine si hay evidencia de que la JP puede planificar para el municipio con efectividad. Segundo, se arguye que los municipios no poseen la capacidad técnica necesaria para elaborar un plan de desarrollo municipal o intermunicipal. Esto me parece una falacia propagada por los planificadores que desean darle un misticismo y un tecnicismo a todas las labores de planificación cuando la realidad es que muchas de ellas no requieren extremo nivel técnico. Considero que los médicos, abogados, ingenieros, comerciantes, agricultores, maestros, etc., locales pueden elaborar un plan adecuado que puede tecnificarse progresivamente para bregar con los problemas que más le afectan y participar activamente en su

<sup>19</sup> Hay problemas y decisiones generales que por su naturaleza no pueden resolverse al nivel municipal y otros particulares que no pueden resolverse al nivel central,

solución y manejo. Tercero, se arguye que los intereses creados al nivel local son mezquinos y personalistas y que por lo tanto no podrían colaborar efectivamente y con objetividad en el desarrollo social, económico y físico de su municipalidad. Cualquiera que conozca la ilustre Legislatura del país, sabe que los intereses a ese nivel no son menos mezquinos y que la verdadera hazaña estriba en canalizar los mismos constructivamente para el beneficio de la mayoría, en vez de ignorarlos o funcionar a espaldas de ellos. Precisamente, el sistema propuesto permitiría elevar el nivel de la discusión pública municipal mediante dos mecanismos. Uno, la participación de los técnicos de las distintas agencias en la elaboración de los programas para los municipios al nivel regional. Dos, movilizar la participación local de profesionales y obreros representantes de los sectores privados. Considero que el obstáculo principal que bloquea el desarrollo de un mejor sistema de planificación estriba en que la agencia que detenta el poder central de planificar en el país considera erróneamente (porque de reflexionar al respecto se convencería de lo opuesto) que la mejor forma de mantener y aumentar dicho poder es a base de excluir la participación efectiva de las distintas unidades políticas del país y de los sectores privados de la población.

Por último conviene señalar que no se trata de revivir las Comisiones Locales de Planificación. Ese nati-muerto no podía crecer ante la carencia de un sistema y una visión adecuada de desarrollo. Estas comisiones sólo tenían funciones de asesoría y se preocupaban esencialmente del control de la actividad de la construcción y la zonificación. El plan de desarrollo que se requiere presentaría los problemas vitales de la comunidad, enmarcados dentro de los sectores de crecimiento tales como agricultura, industria, turismo y gobierno en sus aspectos sociales, económicos y físicos; y termina presentando proyectos específicos para movilizar los recursos locales en base a la participación local, intermunicipal y central.

Lo antes dicho obviamente tiene implicaciones legales y fiscales. Vale decir, implica una revisión de la Ley de Planificación, de la Ley Municipal y del sistema fiscal actual. Espero poder tratar estos aspectos posteriormente.