

Serie 2
2-1.

RENOVANDO LAS CIUDADES Y PRESERVANDO LA PROSPERIDAD AMERICANA

Ponencia Presentada por
J.W. Follin, Director

División de Eliminación de Arrabales y Renovación Urbana
Agencia de Financiamiento de Viviendas y Hogares

ante la
V Reunión del Congreso Interamericano de Municipios
San Juan, Puerto Rico
Diciembre 2-7, 1954

RENOVANDO LAS CIUDADES Y PRESERVANDO LA PROSPERIDAD AMERICANA

Ponencia Presentada por
J.W. Follin, Director
División de Eliminación de Arrabales y Renovación Urbana
Agencia de Financiamiento de Viviendas y Hogares

ante la
V Reunión del Congreso Interamericano de Municipios
San Juan, Puerto Rico
Diciembre 2-7, 1954

Honorables Delegados al Congreso Interamericano de Municipios, es un privilegio para mí reunirme con ustedes hoy para tratar sobre problemas municipales de interés común. Fué con gran placer que recibí la invitación de la Sra. Rincón de Gauthier para hablar ante este Congreso, porque son pocas las oportunidades para un funcionario público de los Estados Unidos reunirse con funcionarios públicos de toda la América Latina. Hoy, en este corto trabajo, les estoy presentando un resumen de la política y los programas gubernamentales para atender aquellos problemas con los que nosotros nos confrontamos en los Estados Unidos en nuestro empeño por poner orden al desorden urbano. Este desorden ha crecido a través de los años, debido a la falta de una planificación municipal adecuada y de procedimientos apropiados de administración y reglamentación pública que hubieran evitado la aglomeración y el deterioro en muchas de nuestras ciudades y muchas de las otras dificultades con las que nos enfrentamos.

Estas son dificultades comunes a todas las ciudades modernas en el mundo. Les hablo con humildad, sin asegurarles que hayamos encontrado todas las soluciones a estos problemas, o que estas soluciones que tenemos hoy sean las que necesitemos mañana. Estoy consciente que todos ustedes en sus diferentes países se están confrontando con problemas similares

y habrán encontrado soluciones a algunos. Espero aprender de ustedes sobre esto. Y es mi sincera esperanza que mediante este intercambio de experiencias e ideas, regresaremos a nuestros hogares con un mejor conocimiento de cómo manejar estas dificultades, las que a veces parecen ser las más difíciles con que se confrontan los servidores públicos hoy día en su empeño por servir bien y orgullosamente a sus comunidades.

La tecnología moderna ha provisto al funcionario público con muchos medios que usados adecuadamente nos pueden ayudar a evitar que nuestras ciudades se conviertan en áreas inmensas de arrabales y deterioro. El funcionario público hoy día debe mirar su misión como una que le confiere la responsabilidad personal de dejar su ciudad, a la terminación de sus servicios, como un sitio mejor donde vivir y trabajar que lo que era cuando él empezó su carrera pública. Esta ha sido nuestra ambición en el pasado y la que habrá de ser en el futuro.

Muchos de nosotros a menudo nos sentimos descorazonados por la rapidez con que aumenta, hasta el grado de congestión, la población en nuestras ciudades, con grandes áreas tornándose deterioradas de un día para otro, mientras el tránsito congestiona las calles hasta el punto de ahogar la fuente principal de la comunicación. El costo de los servicios municipales está subiendo y en muchos sitios los ingresos por contribuciones no comparan con los gastos por servicios que el municipio debe ofrecer a su pueblo. Estos son problemas comunes a todos los países y a casi todos los municipios. Es nuestro deber hacerles frente serenamente con planes para su solución; planes hechos con valor y rapidez. Tenemos que encontrar soluciones prácticas que perduren de manera que no solamente

curemos los males presentes sino que podamos evitar su reaparación.

Hoy, en los Estados Unidos se reconoce el hecho de que nuestras áreas urbanas son un recurso natural muy valioso para que el Gobierno Federal, Estatal o Local permita que continúe su deterioro. Por lo tanto en los últimos años hemos estado tomando medidas para encontrar los medios mediante los cuales, y a través de un programa de ayuda mutua, se puedan resolver muchos de los problemas urbanos. Es este programa de ayuda mutua el que estoy discutiendo hoy con ustedes y el que espero pueda ser de interés y de valor para ustedes en el trabajo que realizan en sus respectivos países.

Nuestros problemas municipales tienen su origen en ciertos hechos históricos. Uno de estos es el hecho de que, durante los pasados cien años, el crecimiento urbano ha excedido todos los estimados de mediados del siglo XIX. Otro, es el hecho de que nunca en nuestra historia, hasta muy recientemente, había habido nada que se acercase a una verdadera comprensión de la necesidad de planificar y guiar el crecimiento urbano para beneficio público. Y, aun otro hecho que agrava el problema es la acumulación de cambios surgidos en nuestro modo de vivir incluyendo el gran aumento en edificios para más de una familia y el uso casi universal del automóvil-factores todos que han afectado profundamente a nuestras ciudades.

Nuestra tremenda tarea es la de renovar y en gran parte reajustar el patrón físico de las ciudades y pueblos a los requerimientos de la vida urbana moderna. Los problemas son: cómo planificar esto, para llevar a cabo los planes y sufragar los gastos dentro del marco de una estructura gubernamental y fiscal que se mantiene esencialmente igual que hace un siglo.

¿Qué está sucediendo?

La economía de los Estados Unidos es ya predominantemente urbana y lo será cada vez más. Hace alrededor de 44 años, en 1910, el Censo informaba que nuestra población era 46% urbana y 54% rural. En 1950, después de un cambio en las clasificaciones del censo, las cifras eran 59% urbana, 26% rural y 15% en fincas. No obstante, casi toda la población rural no residente en fincas vive hoy día en los pueblos o poblados de menos de 2,500 habitantes o dentro de un radio de 2 ó 3 millas a 20-30 millas o más alrededor de los pueblos y ciudades céntricos, en áreas construidas que están continuamente expandiéndose. Hoy día más y más personas viven en estas comunidades marginales dependientes mayormente de una manera u otra de la ciudad.

Los hechos sobre dónde se produce el ingreso nacional son aún más sorprendentes. En el 1953 alcanzó a \$308 billones. Restando las cifras para agricultura, minería, bosque y pesquería, \$285 billones o alrededor del 93% del total fué el resultado de actividades de carácter esencialmente urbano.

El progreso técnico, en casi todos los campos de la actividad económica, ha sido y continuará siendo la principal fuerza de motivación. La transportación ha aumentado y continuará aumentando grandemente las áreas para producción y para la vivienda de los productores. A medida que aumenta la producción por trabajador, habrán más y más personas disponibles para la prestación de servicios y la mayor parte de los servicios pueden prestarse, únicamente en un ambiente urbano. Aun para la población en fincas, muchos de los servicios, originalmente disponibles únicamente en la zona urbana,

son cada vez más comunes; muy pronto serán prácticamente universales.

No creo que haya alguien tan temerario que pretenda tener habilidad para diseñar ya un plan específico o un itinerario fijo para todo esto. Pero el progreso hacia este máximo objetivo, que de por sí no puede definirse claramente, debe ser cuestión de planear día tras día y año tras año junto con las modificaciones necesarias de los planes para tomar en consideración acontecimientos y cambios imprevistos que habrán de ocurrir. Es esta clase de planificación realista la que siempre he de tener en mente mientras trato de decirles algo sobre los problemas de realizarla, llevar a cabo los planes y obtener el dinero para sufragar los gastos.

El Problema Jurisdiccional y Financiero

Ustedes deben saber desde el principio que nuestros problemas urbanos se han tornado tan agudos que ha persuadido al Gobierno de los Estados Unidos a ofrecerle ayuda a los estados y municipios. Y esto a pesar de que, bajo nuestro sistema federal, la autoridad para hacer lo que ahora se ha vuelto imperativo debe ser conferida por el estado al municipio. Se ha vuelto imperativo eliminar áreas de arrabal y decadentes y detener y anular los procesos de deterioro urbano, que producen tales condiciones y reorganizar las calles y el tránsito a fin de eliminar la aglomeración que amenaza estrangular a muerte a las ciudades.

No importa el futuro patrón físico de las comunidades urbanas, todas estas cosas deben hacerse lo más pronto posible. Pero dentro de las condiciones actuales los municipios no pueden hacerlas sin una gran ayuda. Luego les informaré sobre la ayuda que provee el Gobierno Federal y de su gran importancia potencial. Sin embargo, primero voy a explicarles más

ampliamente las razones para ello.

Estas razones tienen que ver principalmente con dos obstáculos que entorpecen la acción efectiva por parte de los municipios mismos. Un obstáculo es la falta de un adecuado poder legal y jurisdiccional de los gobiernos locales, especialmente en cuanto a planificación y reglamentación del desarrollo según las áreas urbanizadas se extienden fuera de los límites oficiales de ciudades y pueblos. Creo que muy pocos países latinoamericanos se confrontan con este problema en particular. El otro obstáculo es la falta de fuentes de ingresos suficientes para los gastos corrientes y los grandes desembolsos de capital que requieren los cambios y mejoras que deben hacerse en las facilidades públicas y de recreación locales si las comunidades urbanas han de proveer el marco para un desarrollo sano e higiénico a través de la iniciativa de sus habitantes.

La mayor parte de las ciudades tienen juntas o comisiones de planificación, pero muy raras veces tienen éstas los instrumentos legales necesarios para llevar a realización sus planes. Esta situación es aún menos satisfactoria en relación a las pocas agencias de planificación regionales o metropolitanas existentes. Y, excepto a plazos muy pequeños, es extremadamente difícil obtener la autoridad necesaria de las Legislaturas de los diferentes estados.

Un problema no menos difícil es la situación respecto a los fondos públicos locales. Ya le he recordado que la mayor parte de la riqueza y los ingresos del país se produce en las comunidades urbanas; pero los gobiernos locales disponen solamente una parte limitada de tales riquezas e ingresos. Las contribuciones sobre la propiedad que antes solía ser sufi-

ciente para las necesidades financieras de las ciudades, no lo son ya a pesar de que en algunos lugares se han aumentado tanto hasta infligir graves daños económicos en el sentido de que ha desalentado la construcción dentro de los pueblos y ha echado fuera de la ciudad tanto a las personas como a las industrias. La mayor parte de los otros tipos principales de contribuciones, que hoy día son las mejores fuentes de ingreso, están a la disposición únicamente de los gobiernos federales y estatales.

Entretanto los gastos públicos locales hace tiempo están aumentando, y todo parece indicar que necesariamente habrán de seguir aumentando. Por eso, a pesar del continuo aumento en riquezas e ingresos producido en las comunidades urbanas, sus gobiernos locales bajo las condiciones actuales sólo pueden anticipar una continua lucha para atender sus necesidades más inmediatas. Esperar que ellos lleven a cabo las grandes empresas públicas que deben abrir el camino y proveer el marco para los desarrollos privados en gran escala, requeridos por los cambios que hay que hacer en el patrón urbano, con los poderes adquisitivos de que ahora disponen sería completamente irreal.

En todo caso, obtener una solución práctica al problema de aumentar las fuentes de ingresos locales tomará un largo tiempo y las comunidades urbanas no están en condición de esperar por ellos. Ellas necesitan obtener inmediatamente ayuda directa y prácticamente en la mayor parte de los Estados solamente se puede contar con el Gobierno Federal para una parte substancial de lo que se requiere.

Los Comienzos de la Ayuda Federal

En relación a los problemas urbanos, la ayuda federal data desde hace únicamente 20 años. Desde el comienzo, ha estado relacionada principalmente con programas de viviendas, aunque hace alrededor de diez años parte substancial de la ayuda a los Estados para carreteras empezó a estar disponible para las arterias de tránsito más importantes dentro de las áreas metropolitanas. Además esta ayuda puede concederse únicamente después que los estados hayan otorgado a las ciudades autoridad específica para aceptarla y generalmente la legislación al efecto especifica o reglamenta la manera en que los fondos deberán usarse. Como un complemento necesario a esto, sin embargo, una de las condiciones para ayuda federal ha sido que los gobiernos locales sean autorizados por los estados para negociar directamente con el Gobierno Federal y estructurar conjuntamente con éste el curso de acción que de acuerdo mutuo resulte el mejor para conseguir las finalidades propuestas. Así, gracias a la iniciativa local y a la cooperación federal, se ha efectuado el comienzo, aunque sea pequeño, para conceder a las comunidades urbanas los instrumentos legales y jurisdiccionales que necesitan.

Antes de nuestra nación entrar en la Guerra Mundial II, la ayuda Federal para programas de viviendas tenía un propósito tanto económico como social, esto es ayudar a subsanar la depresión de la década del 1930. A fines del 1940, sin embargo, cuando la necesidad era aumentar el número y mejorar las condiciones y los niveles de las viviendas, ya la experiencia había demostrado que había algo más que meramente nuevas viviendas. Por consiguiente, el concepto original de eliminación de arrabales empezó a

adquirir un mayor significado. Se estaba haciendo evidente que para un tratamiento efectivo de arrabales y áreas deterioradas habría que mejorar todo el medio ambiente en dichas áreas. Esto significaba, como regla general, la eliminación de la aglomeración y la provisión de mejores facilidades comunales y de recreación, conjuntamente con mejores unidades de viviendas.

Este concepto ampliado fué incorporado en el Título I de la Ley de Hogares de 1949 que puede decirse representa el verdadero comienzo de la ayuda federal a las comunidades urbanas para atender este mayor número de problemas de que les he estado hablando. Bajo el Título I se le permitió a las ciudades y pueblos recibir préstamos federales y donativos de dinero para llevar a cabo proyectos de renovación. Las áreas para estos proyectos deben ser planificadas de nuevo de acuerdo con los planes locales para la ciudad antes de que se le concedan a la ciudad los fondos federales con el propósito de comprar y limpiar los terrenos para cualesquiera propósitos adecuados comprendidos en los proyectos. Cada ciudad paga por lo menos una tercera parte del costo neto; el resto es una concesión del Gobierno Federal.

Mejorando el Panorama y Ampliando la Base

El programa original del Título I ha estado funcionando durante unos cinco años. Bajo dicho programa mucho se ha llevado a cabo. No empeco lo importante-hasta trascendental, que esa legislación fué, proveyó únicamente para un comienzo prometedor hacia la solución del más complejo de nuestros problemas urbanos. Hace más de un año fué perfilándose más claramente que el programa provisto en la Ley de Hogares de 1949 no era lo

suficientemente amplio y completo. Se necesitaba un nuevo estudio y en septiembre de 1953, el Presidente Eisenhower designó un Comité Consultivo sobre Programa y Política de Gobierno para Viviendas. Este Comité, integrado por representantes de intereses comerciales, financieros y cívicos, trabajó durante todo el otoño con la ayuda entusiasta y la colaboración de las agencias oficiales. Este Comité preparó una serie de análisis y recomendaciones que son realmente notables por su objetividad y amplitud. A continuación cito algunas de las conclusiones más significativas del Informe del Comité al Presidente, publicado en diciembre de 1953.

"Un programa fragmentado en las áreas de arrabal sencillamente no trabaja-esfuerzos ocasionales para eliminar focos de arrabal en una sección de una ciudad meramente echará a los arrabales hacia otras secciones a menos que exista un programa efectivo para atacar el problema global de la decadencia urbana. Los programas para prevención de arrabales, rehabilitación de casas y vecindarios existentes, y para la demolición de estructuras y áreas decadentes debe proseguir junto a un frente unido para llevar a cabo la renovación de nuestras ciudades y pueblos. Este enfoque debe ser vigorosamente realizado en las mismas localidades y requerirá soluciones locales que varían de una ciudad a otra."

Otra parte del Informe dice:

Por cuanto parece estar ya establecido que el Gobierno Federal extenderá ayuda financiera a las ciudades para eliminar arrabales, resulta

importante para el Gobierno Federal asegurarse que la ayuda provista hará verdaderamente el trabajo que se propone y que cubrirá la mayor cantidad de terreno.

Lo que esperamos estar haciendo es ayudar a las ciudades a ayudarse a si mismas.

Mediante la eliminación de arrabales, remoción de condiciones ruinosas y prevención del ciclo de deterioro, las ciudades deberán poder aumentar los ingresos municipales al mismo tiempo que reducen la demanda por servicios. En resumen, estamos tratando de establecer el proceso de renovación urbana sobre una base ordenada de manera que a la larga estableceremos ciudades higiénicas con menos necesidad de ayuda federal que ahora consideramos imprescindible.

Pero la tarea no será ni barata ni fácil. No hay una solución dramática sencilla. Tiene que haber acción bien planificada y bien organizada usando todos los instrumentos para prevención de arrabales, rehabilitación física, conservación de vecindad y eliminación de arrabales. Un solo instrumento no hará la tarea. Cada uno es absolutamente esencial para la efectividad de los otros.

No hay justificación para ayuda federal excepto para aquellas ciudades que se enfrentarán al proceso completo de deterioro urbano y llevarán a cabo programas de largo alcance:

(1) Evitar el desarrollo de condiciones de deterioro en las regiones sanas de la ciudad por medio de una vigilancia constante sobre conservación de las normas de viviendas y vecindad y controles estrictos de ocupación.

(2) Rejuvenecer áreas dignas de conservarse y convertirlas en vecindarios sanos y saludables mediante una nueva planificación de las mismas eliminando aglomeración y usos adversos, proveyendo parques y áreas de juegos, reorganizando calles y tránsito para proteger los vecindarios renovados y obligando y estimulando la rehabilitación física de todas las estructuras que así lo merezcan.

(3) Eliminar todas las estructuras inservibles y usos obsoletos de terrenos mediante la eliminación y la renovación.

Estas conclusiones y muchas otras proveyeron la base para el proyecto de ley presentado en el Congreso en enero y que se convirtió en la Ley de Hogares de 1954 luego de aprobada por el Presidente en agosto. No intentaré darles más que algunos de los puntos más sobresalientes de esta legislación.

En la nueva ley está incuestionablemente claro que las áreas urbanas con las que hemos de tratar pueden ser mucho más grandes que aquellas renovadas bajo el viejo programa. La ayuda financiera federal es autorizada (a base de dos terceras partes del costo neto) no solamente para las partes a ser limpiadas sino para proveer las facilidades públicas mejoradas requeridas para la rehabilitación de toda el área urbana a renovarse. De esta manera se crea un poderoso incentivo para que los dueños de propiedades en áreas en estado de deterioro sufragan mejoras de su propio peculio, ya que obviamente su vecindario empezaría a mejorar. La inversión privada para acelerar el proceso de mejoramiento obviamente representaría una sabia inversión. En otra parte de la Ley de Hogares de 1954 se incluyen disposiciones especiales para facilidades de crédito privado

si los dueños de propiedades en esas áreas necesitan préstamos para las mejoras a sus hogares. Se incluye, además, una disposición para un número de viviendas públicas de cánón bajo, especialmente para el uso de familias que van a ser desalojadas por el proceso de renovación urbana y no pueden pagar por viviendas de propiedad privada.

Pero la nueva legislación va aún más lejos. Antes que una comunidad pueda llegar a ser elegible para concesiones de capital bajo la nueva ley, dicha comunidad deberá trazar y someter al Gobierno Federal para su aprobación un programa factible de trabajo para atender el problema global del deterioro urbano. Como una parte principal de dicho programa, cada ciudad que solicite esta ayuda debe poner en vigor códigos y ordenanzas que obliguen a los dueños de propiedades bajo las normas mínimas de viviendas a rehabilitar las estructuras y ajustarlas a las normas de viviendas, o demolerlas y removerlas. Al mismo tiempo la ley contiene una autorización para que la Agencia de Financiamiento de Viviendas y Hogares establezca un servicio de renovación urbana o un programa de asistencia técnica (1) para proveer a las comunidades, según lo soliciten, ayuda en la preparación de sus programas factibles de trabajos y proveerles asistencia técnica y profesional para planificar y desarrollar programas locales de renovación urbana y (2) para la compilación, análisis e informes acerca de estos programas.

En resumen, la Ley de Hogares de 1954, hace claro a las comunidades urbanas locales, como nunca antes, que el Gobierno Federal no tiene el deseo ni la intención de decirles como manejar sus propios problemas pero que junto con la ayuda técnica, cuando sea solicitada, pueden esperar recibir la

ayuda federal en la forma en que más urgentemente la necesitan, a saber, dinero en efectivo- pero únicamente cuando hayan demostrado su determinación de hacer todo cuanto les sea posible para resolver estos problemas para ellos mismos.

Mirando al Futuro Lejano

Para terminar déjenme informarles sobre un incentivo más en la Ley de Hogares de 1954, o mejor dicho una motivación más para la clase de planificación que necesitamos ahora y que necesitaremos aún más urgentemente según pase el tiempo. En la Ley de Hogares de 1954 hay una disposición mediante la cual el Gobierno Federal puede hacer concesiones para planificación a base de un pareo de 50-50% "a cualquier agencia oficial de planificación estatal, metropolitana o regional autorizada por leyes estatales o locales para llevar a cabo dicha planificación." Estas subvenciones pueden hacerse también "a agencias de planificación estatales para la concesión de ayuda para planificación... a ciudades y otros municipios con una población de menos de 25,000 habitantes, de acuerdo con el último censo."

Cautelosamente -tal vez con demasiada cautela - estamos caminando a tientas hacia la creación de la maquinaria de planificación y administrativa que necesitaremos. Todavía no la hemos conseguido y sin duda nos tropezaremos con más obstáculos que los que podamos prever. Pero creo que puedo afirmar que nos estamos acercando a esta vasta y compleja empresa con el espíritu que expresara el Presidente Eisenhower en su mensaje de enero al Congreso endosando lo que ahora es la Ley de Hogares de 1954. Refiriéndose particularmente a la eliminación y prevención de arrabales y áreas deterioradas dijo:

"El conocimiento, las destrezas, los recursos y más importante aún el deseo de hacer esta tarea existe ya en la nación... Tenemos los recursos ilimitados que emanan de la independencia, orgullo y determinación del ciudadano americano."

Les agradezco la oportunidad que me han brindado para dirigirme a ustedes. A nombre del Gobierno de los Estados Unidos quiero expresarles mi sincera esperanza de que se sientan ustedes libres para visitarnos y estudiar lo que estamos tratando de realizar. Estamos siempre a sus órdenes.