

Distr.

RESTRINGIDA

E/CEPAL/PROY.6/R.26

2 de noviembre de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina  
Seminario regional sobre metropolización  
y medio ambiente, organizado por la  
Comisión Económica para América Latina  
(CEPAL), el Programa de las Naciones  
Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA),  
La Prefectura Municipal de Curitiba y  
el Instituto de Pesquisa e Planejamento  
Urbano de Curitiba

Curitiba, Brasil, 16-19 de noviembre de 1981



POBREZA URBANA Y MEDIO AMBIENTE: ORIENTACIONES METODOLOGICAS

Guillermo Geisse  
Francisco Sabatini

Este estudio es parte del Proyecto CEPAL/PNUMA sobre "Cooperación horizon  
tal en América Latina en materia de estilos de desarrollo y medio ambiente",  
adscrito a la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de CEPAL.

Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad  
de los autores y pueden no coincidir con las de las instituciones organizado-  
ras del Seminario.

82-2-178



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
I. LA DIMENSION ECOLOGICO-AMBIENTAL EN LAS TEORIAS DE MARGINALIDAD .....	4
1. Marginalidad urbana: el objeto tradicional de estudio y la dimensión ecológica.....	5
2. Pobreza urbana y medio ambiente: el rescate de la dimensión ecológica .....	13
3. Conclusiones .....	18
II. IMPACTO DE LAS DIFERENTES FORMAS DE INTEGRACION DESIGUAL EN LAS AREAS PRECARIAS .....	22
1. Efectos de la integración a la cultura del consumo en el medio ambiente .....	23
2. Integración de los asentamientos precarios a la economía urbana .....	31
3. Integración política, medio ambiente y asentamientos precarios .....	41
III. AREAS DE INTERVENCION PLANIFICADA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS .....	47
Políticas de suelo y vivienda y el medio ecológico popular .....	47
Políticas de transporte urbano: su efecto sobre las áreas precarias .....	52
IV. PAUTA DE ORIENTACIONES METODOLOGICAS PARA LOS ESTUDIOS DE CASOS .....	55
Definición del objetivo de estudio .....	57
Diagnóstico de las áreas precarias .....	59
Recomendaciones de políticas para las áreas precarias .....	63



## INTRODUCCION

El rápido crecimiento de un número reducido de grandes ciudades de América Latina durante las últimas dos décadas ha sido objeto de interpretaciones encontradas respecto de sus causas y consecuencias. Para algunas la metropolización o los procesos de concentración urbana han contribuido al fenómeno social llamado marginalidad mientras que otros prefieren ver este último como un problema inherente al capitalismo periférico cualquiera sea la forma en que se distribuye la población en el espacio. Quienes se enfrentan en este tipo de debates están de acuerdo, sin embargo, en reconocer la existencia de un problema de marginalidad en las grandes ciudades y quienes se han interesado por los problemas medio ambientales piensan que ambos problemas están relacionados y que esta relación tiene en las áreas metropolitanas características que le son específicas.

Los problemas espacio-ambientales tienen una especificidad diferente según el subsistema espacial de que se trata.<sup>1/</sup> Si distinguimos producción, distribución y consumo como componentes del proceso de desarrollo, observaremos que cada uno de estos componentes tiene un peso relativo diferente en la configuración especial de los distintos subsistemas.

El componente producción (industria manufacturera, explotación de recursos naturales) es el que tiene más peso como factor de la configuración de subsistemas nacionales de centros urbanos y de subsistemas rurales intraregionales. El componente distribución lo tiene en la articulación de las relaciones entre el campo y la ciudad. El consumo colectivo destinado a la reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda, transporte, esparcimiento, salud, transporte, educación) pareciera ser el componente con más influencias en la conformación de las estructuras y relaciones internas de la ciudad. Naturalmente que reconocer el mayor peso relativo

---

<sup>1/</sup> Se han identificado a cuatro subsistemas de Asentamientos Humanos: subsistema nacional de centros urbanos; relación campo-ciudad; estructura intraurbana y estructura interna del campo. Ver G. Geisse G., "Asentamientos humanos en América Latina", Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP, vol. XIII, Nº 50-51, julio-septiembre de 1979.

de uno de estos componentes no implica desconocer la influencia de los otros dos en la configuración de los subsistemas espaciales que hemos escogido como ejemplos. Es una cuestión de énfasis.

La descomposición del espacio en subsistemas también se justificaría por las diferencias en las prácticas sociales que se generan al interior de cada uno de ellos. Por ejemplo, mientras que el interior del subsistema rural las reivindicaciones populares suelen emerger en torno a la tierra como "objeto" de producción, al interior del subsistema intraurbano la tierra es el elemento básico de las reivindicaciones en torno al consumo colectivo: la vivienda y servicios urbanos.

Las formas de organización y de movilización popular difieren según sea uno u otro el objeto de reivindicaciones como también suele ser diferente el potencial de desarrollo de los movimientos en torno a uno u otro objeto en coyunturas históricas determinadas.

El avance teórico más reciente sobre las estructuras urbanas al interior de la ciudad ha tendido a privilegiar el componente "consumo colectivo" cuando por razones de especificidad se hace necesario separar los llamados "problemas urbanos" de problemas sociales más complejos. (Singer, 1974; Castells, 1971; Kowarick, 1979).

Acotar el problema urbano en estos términos no ha llevado a los autores que lo han hecho a permanecer indiferente respecto a las formas espaciales del resto de los subsistemas. La metropolización -proceso que concierne al desarrollo de los subsistemas nacionales de centros urbanos- ha sido observado por unos como una tendencia positiva del desarrollo (Singer, 1974; Currie, 1975) mientras que otros ponen el acento en sus consecuencias negativas (Castells, 1971; Gilbert, 1976). Los primeros no ven razón alguna para acciones destinadas a disminuir las tasas de crecimiento de las grandes ciudades, en tanto que los segundos se comprometen con estilos de desarrollo alternativos o con políticas de descentralización regional dentro del mismo estilo.

Por nuestra parte, la llamada sobre concentración urbana que tanto ha preocupado a los analistas y planificadores, en un falso problema.

No existe hasta la fecha ningún estudio satisfactorio que llegue a determinar tamaños óptimos de ciudades como antecedentes teóricos para una política favorable o desfavorable al crecimiento de las grandes ciudades de la región.<sup>1/</sup> Por otra parte, ninguna de las experiencias prácticas de modificación de jerarquías de ciudades ha resuelto los problemas que se le atribuyen, entre otros, el de marginalidad.<sup>2/</sup>

Se piensa en cambio que muchos de los problemas objetivos de tipo medioambiental que genera la excesiva concentración urbana, se resolverían con la disminución del crecimiento de las grandes ciudades sólo si esta disminución es consecuencia de una distribución más equitativa de los costos y beneficios de la concentración urbana. No se resolverán por medio de las usuales políticas de desarrollo regional que compensan a las grandes empresas del centro para que se establezcan en las regiones.

No figurará, entonces, en nuestras conclusiones ninguna que atribuya al tamaño de las grandes ciudades el crecimiento de la pobreza o marginalidad, ni recomendaciones para reducir las tasas de crecimiento de las grandes ciudades. En este trabajo, se tomarán las tendencias de concentración urbana actuales como un dato. Nos concentraremos en algunos de las características de la pobreza que son específicas de las áreas metropolitanas por su particular condicionamiento ecológico (diferente de la pobreza rural o de ciudades menores). Esto se hará poniendo la atención en la integración desigual que se establece entre los pobres y los sectores modernos de la ciudad a través de la ocupación y uso del espacio urbano.

---

1/ Y si tal estudio existiese nada indica que una política contraria a la tendencia de crecimiento espacial dominante fuera viable por el sólo hecho de contar con resultados teóricos que la sostengan.

2/ En los casos en que la política de desarrollo regional fue exitosa logrando generar polos de crecimiento industrial en regiones alejadas, la pobreza (o marginalidad) urbana no se redujo. En realidad lo que ocurrió es que también se desconcentró aumentando la proporción de pobres en los centros urbanos regionales respecto al centro urbano nacional. El caso de Recife y Salvador vis a vis Sao Paulo es ilustrativo de esta tendencia.

El análisis del impacto de la integración desigual en el medio ambiente popular se inicia con la crítica a las interpretaciones teóricas generales sobre marginalidad como un fenómeno de exclusión absoluta y como conjuntos internamente homogéneos. Tales interpretaciones se contrastan con otras basadas en evidencias empíricas, que si bien confirman la existencia de relaciones de exclusión entre el sector formal y las áreas de pobreza al mismo tiempo dan pruebas de relaciones de integración. Las mismas evidencias demuestran el alto grado de heterogeneidad interna de las áreas pobres de la ciudad.

Es a la luz de estas evidencias concretas que se rescata la variable ecológica-espacial como explicación de la integración desigual interna de la ciudad y su impacto medioambiental en las áreas de pobreza.

El impacto medio ambiental de la integración desigual se analiza en tres dimensiones: cultural, económica y política. En cada una de ellas se distinguen los recursos reales y potenciales "internos" del desarrollo progresivo del medio ambiente local y los obstáculos "externos" que se oponen o lo distorsionan. La efectividad de las políticas de desarrollo medioambiental en áreas de pobreza dependerá del grado con que se logre movilizar recursos potenciales internos a esas áreas, liberándolos de obstáculos externos. En estos últimos se pone especial énfasis en los que surgen del funcionamiento del mercado de la tierra y de la vivienda y del transporte.

Al sostener que la posibilidad de mejoramiento de las condiciones del medio ambiente popular reside en el apoyo efectivo del desarrollo progresivo "desde abajo", no se pretende decir que por esa vía se producirán transformaciones estructurales en los estilos de desarrollo. Simplemente se piensa que ésta es una posición más realista y viable en sus propuestas de solución que la posición de condicionar las soluciones medioambientales a cambios previos en las estructuras globales.

#### I. LA DIMENSION ECOLOGICO-AMBIENTAL EN LAS TEORIAS DE MARGINALIDAD

Luego de un profuso y variado desarrollo teórico en los años 60 y principios de los 70, el pensamiento latinoamericano sobre marginalidad urbana /ha derivado,



ha derivado, paradójicamente, en el cuestionamiento de la idea de marginalidad. Siempre parece haber cierto grado de integración social combinado con la marginalidad. Además, se ha llegado al convencimiento que las causas y vías de solución de la pobreza urbana deben ser estudiadas en las situaciones históricas concretas en que ellas operan y no como proposiciones deducidas de ciertas teorías de marginalidad de carácter general.

Dentro de esta línea conceptual y metodológicamente en ascenso, las dimensiones ecológicas y medioambientales de la pobreza urbana adquieren una importancia teórica y práctica nueva. El medio ecológico de los barrios pobres representa mucho más que la mera dimensión visible de la pobreza. Los problemas medioambientales afectan a muchas más personas que los de desocupación o de adaptación a la vida urbana, y además, lo hacen en forma diferenciada.

El medio ecológico de las áreas precarias no sólo está caracterizado por la deficitaria situación habitacional sino también por ser punto de encuentro y de relaciones entre grupos diversos, constituyendo una base de movilidad e integración social para los más pobres.

Es cierto que hay fuerzas macrosociales que profundizan los problemas medio ambientales, principalmente los habitacionales, de vastos sectores de población urbana en América Latina. Sin embargo, el medio ecológico de esos barrios pobres oculta fuerzas no suficientemente atendidas de progreso físico y de integración social y económica.

1. Marginalidad urbana: el objeto tradicional de estudio y la dimensión ecológica

En las Teorías de Marginalidad el objeto de estudio (al que hemos denominado tradicional) estaba conformado por los grupos sociales y/o sectores de la economía que presentaban ciertas características particulares que los diferenciaban claramente del cuerpo social y el sistema económico.

/Todas estas

Todas estas teorías llegaban finalmente a la conclusión, implícita o explícita, que los marginales constituían un grupo "fuera" de la sociedad. Se le otorgaba así a la pobreza un carácter absoluto.

El enfoque dualista fue el primero en darle un marco conceptual a esta idea de marginalidad. Entre las principales conceptualizaciones dualistas de América Latina, se cuentan las de CEPAL y DESAL, por orden de aparición. Para el primero, la marginalidad urbana tiene una definición teórica centrada en lo económico (empleo) y una definición operacional centrada en lo ecológico (vivienda). Entre ambas dimensiones se supone una suerte de "simetría".<sup>1/</sup>

Este es el primer intento hacia una teoría de marginalidad para explicar las situaciones de pobreza en las grandes ciudades de América Latina.<sup>2/</sup> La prioridad de este tema estaba dada por el convencimiento de que el problema central de desarrollo latinoamericano era el de absorber a los "sobrantes" (CEPAL, 1959:122) mano de obra marginal que aumentaba en las ciudades por un efecto combinado de altos ritmos de urbanización e insuficiente industrialización.

Para el enfoque dualista cultural, la marginalidad como fenómeno social, sería correlativa inversamente a la integración. Se trataría de un fenómeno de no-participación del individuo en la sociedad en una

---

<sup>1/</sup> Según CEPAL (1959:127), la mano de obra marginal comprendería a todos los que se encuentran en el nivel más bajo de ingresos-cercano al de subsistencia, ya sea porque sus ocupaciones no son productivas o esenciales o porque el trabajo es irregular o inexistente. Dado que no hay estadísticas que se refieren directamente a la población o mano de obra marginales -señala CEPAL (1959)- un método sería el de estimar el volumen absoluto o relativo de la población marginal total sobre la base del número de personas que viven en "barrios de casuchas" y de las informaciones que podrían dar la policía, las autoridades municipales y sanitarias, etc.

<sup>2/</sup> La aplicación del término "marginal" al ámbito rural es posterior (CEPAL, 1963; González Casanova, 1965).

doble dimensión. Su no participación pasiva en el beneficio de los bienes materiales y espirituales creados socialmente, y su no-participación activa en las decisiones que afectan la vida de su nación.

De la misma forma en que el enfoque de CEPAL, se superpone una definición teórica de la marginalidad (ahora centrado en la variable cultural) a una definición operacional centrada en la variable ecológica.<sup>1/</sup>

En este caso, a diferencia de CEPAL, la característica de estrato "fuera" de la sociedad de los marginales es señalada explícitamente, fundándose teóricamente en la supuesta "simetría" entre lo ecológico, lo cultural, lo económico y lo social.<sup>2/</sup>

Los dos enfoques de marginalidad aludidos se construyeron sobre el supuesto de la "simetría" entre forma social y forma espacial. Partiendo de este supuesto, en la década del 60 se realizaron una serie de estudios empíricos en áreas ecológicas deterioradas de las grandes ciudades latinoamericanas, especialmente Santiago, con un propósito básicamente descriptivo y analítico. El medio ambiente ecológico deteriorado característico de la periferia y el centro antiguo de las ciudades era visto como el simple efecto de ciertos factores sociales, culturales y económicos causantes de la situación de marginación. La variable ecológica interesaba para la selección del universo de estudio mientras que lo que realmente importaba estudiar eran los problemas económicos y/o socioculturales de esos grupos.

---

<sup>1/</sup> Vekemans, R. (1964:89) señala que la primera forma de marginalidad, la más corriente y visible, se refiere al sentido pasivo de la participación y especialmente a la situación habitacional y ecológico-ambiental. Sin embargo, lo que más propiamente tipificaría la marginalidad sería la falta de participación activa, que constituiría la causa directa de la no participación pasiva. A su vez, siguiendo esta definición-explicación en cadena, DESAL (1969:57) señala que la falta de participación activa se debe a la desintegración interna de los marginales, básicamente debido a su situación al margen de la cultura "moderna".

<sup>2/</sup> Según Vekemans y Silva (1976:81-82), la marginalidad que se cree comprobar, siendo de naturaleza primordialmente cultural, es tan global y polifacética como lo es la cultura. Es marginal quien está cortado de todas las esferas constitutivas de lo cultural, y por ende, de todos los aspectos del vivir humano y del actuar social.

La falta de validez del supuesto de simetría quedó de manifiesto en los mismos datos recogidos. No resultó ser cierto que en tales aglomeraciones se concentraban los individuos rechazados por la sociedad, como se partía afirmando (Sólari y otros, 1976:373).

El error fue no distinguir entre la perspectiva ecológica como método de investigación y como teoría de la sociedad urbana, considerando directamente "marginal" a quien habita una vivienda "marginal" (Nun, 1969b). Al no trascender la apariencia inmediata del dato, la perspectiva dualista, especialmente el enfoque cultural, mantenía la imagen de marginalidad como excrecencia aislable del cuerpo social, problema de los individuos y no del sistema (Nun, 1969b:175.<sup>1/</sup>

La idea de simetría ecológico-social y de marginalidad como carencia total contenida en los enfoques dualistas, dejará paso -al menos en el terreno de las intenciones teóricas- a la idea de que los marginales están "adentro" y no "afuera" del sistema económico y social y que resultan víctima de un desarrollo capitalista y distorsionado. Destacan en este sentido las Teorías de Marginalidad de José Nun y de Aníbal Quijano.

Nun y Quijano fundan sus conceptos de marginalidad en una revisión de la vigencia actual para América Latina del concepto de ejército de reserva de Marx. Este ejército de reserva sería la forma de superpoblación "funcional" al régimen de producción capitalista en su fase

---

<sup>1/</sup> Debe señalarse, sin embargo, que el enfoque económico de marginalidad de CEPAL no se ve tan afectado como el sociológico cultural de DESAL, por la inexactitud del supuesto ecologista que hacía. En el primer caso la marginalidad estaba referida a la situación del empleo, y con el paso de los años, el enfoque dualista es constituido por uno de heterogeneidad estructural (Pinto, 1965). La atención en el fenómeno de "mano de obra marginal" deriva en el interés por la segmentación y heterogeneidad de los mercados laborales vinculados al funcionamiento heterogéneo del conjunto de las economías latinoamericanas. Es interesante observar que el supuesto de simetría deja de tener sentido bajo este enfoque.

competitiva, que es la que estudió Marx. Con el desarrollo histórico y el crecimiento de la composición orgánica del capital, la fase competitiva abrió paso a la monopolística. La expulsión relativa de trabajadores producto de la automatización sería cada vez mayor, tornándose definitiva. Aparece así la "masa marginal", forma de superpoblación "afuncional" o "disfuncional" respecto de los sectores productivos hegemónicos (Nun, Quijano 1970, 1973) habla de la "mano de obra marginalizada" y el "estrato marginal", 1965. Al estar marginado del sistema, dicho estrato poblacional no constituye fuerza de reserva ni tampoco influye en la regulación del salario obrero, funciones atribuidas por Marx al ejército de reserva.

Los críticos de los enfoques dualistas de marginalidad no logran, como pretenden, compatibilizar las ideas de marginalidad y de integración. En un caso, el de Nun, prima la de marginalidad y, en el otro, el de Quijano la de integración, al atribuir este a los "marginales" las funciones del ejército de reserva.

Nun (1968:29) señala que la masa de trabajadores marginales, es excesiva para mantener la tasa de explotación al no cumplir las funciones de reserva y salarial; por lo tanto, en este sentido, sería inútil quedando al margen del sistema. Agrega, sin embargo, que dicha masa marginal "es a la vez el correlato de la existencia misma del sistema y, en tanto tal es útil y necesaria".

La primera relación -la de marginalidad- está fundada en el análisis que se hace del funcionamiento de los sectores productivos, no así la segunda (de utilidad y necesidad) que es poco clara y poco específica (Cardoso, 1969).

Se puede concluir entonces que para Nun la "masa marginal" es una forma de no-incorporación social.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Por lo demás, él mismo lo señalaba así (Nun y otros, 1968:33); Cardoso (1969:193) es enfático al señalar que este concepto de "masa marginal" está fundado a nivel de una necesidad global inespecífica de funcionamiento de una entelequia llamada "sistema".

Se plantea, por tanto, una simple situación de rechazo sin que se entienda la relación entre la "masa marginal" y el "sistema". Esto es similar a la dualidad entre "integrado" y "marginado" de DESAL.

Respecto del "estrato marginal", Quijano afirma que su componente más numeroso "proletariado marginal" tiene como único mercado (de empleo) posible el correspondiente a las etapas inferiores del núcleo hegemónico (de la economía) (1973:145). De tal manera, se considera marginales a quienes cumplen las funciones de reserva y salarial que Marx asignaba al ejército de reserva.

El autor reconoce estas "superposiciones actuales" de la mano de obra marginal con el ejército de reserva (Quijano, 1970:17). Sin embargo, señala que a futuro las superposiciones irían desapareciendo como producto del inexorable proceso de marginalización a que nos lleva el desarrollo capitalista en un nivel dependiente.

En suma, el análisis de Quijano, en un sentido inverso al de Nun, sugiere una situación de integración manteniendo su adhesión al concepto de marginalidad como resultado futuro antes que como una realidad presente.

El concepto de "masa marginal" de Nun no designa un estrato de población.<sup>1/</sup> Ello mismo explica que este autor no haga referencia a las dimensiones ecológicas del fenómeno, Quijano, en cambio, lo hace aunque sin llegar a integrar esta variable en su concepción global de la marginalidad en forma coherente.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> "... aquí se categoriza las relaciones entre la población excedente y el sistema y no a los agentes o soportes mismos de esas relaciones" (Nun, 1969:202).

<sup>2/</sup> La variable espacial es vista por este autor en tres formas distintas, e incluso, contrapuestas:

- i) Similar a Nun, donde el "espacio" pierde toda relevancia. Cuando Quijano hace referencia al nivel internacional de la dependencia como causa última del proceso de marginalización en nuestras sociedades, señala que tales relaciones de dependencia serían inter-niveles y no inter-nacionales (1970);
- ii) Parecido el "espacialismo" de CEPAL y DESAL cuando señala que la "excesiva" urbanización provoca, de hecho, una agudización de la dependencia, el subdesarrollo y el proceso de marginalización (Quijano, 1967);
- iii) En una nueva forma, al plantear el concepto de las áreas "ecológicamente marginalizadas" en el medio urbano (Quijano, 1973).

/Al adelantarse

Al adelantarse en la descripción de la marginalidad urbana, Quijano desarrolla el concepto de áreas "ecológicamente marginalizadas", donde "se encuentran gentes que participan de la marginalidad ecológica sin pertenecer a la marginalidad económica" (1973:151). Este autor, con su trabajo, señala la importancia de considerar lo ecológico no ya como una herramienta metodológica sino como una dimensión componente de la pobreza urbana. Las relaciones que se desarrollan al interior de estas zonas deterioradas de las ciudades entre "marginales" económicos y quienes no lo son, constituye tal vez el principal aporte de esta perspectiva teórica "crítica".<sup>1/</sup>

Al analizar la realidad interna de los marginales con esta perspectiva medioambiental o ecológica, Quijano cuestiona, de hecho, la idea misma de marginalidad, sin embargo, el autor insiste en ello en base a cierta visión y predicciones pesimistas sobre el futuro desarrollo de los acontecimientos. Para Quijano, en rigor, no existe hoy un "estrato marginal" de población, sino que lo habrá en el futuro.

Su existencia, más que una constatación de su análisis científico, pasa a depender de su lectura ideológica de la realidad.

No parece ser casualidad que el análisis que condujo inesperadamente y sin proponérselo a cuestionar la marginalidad, haya sido el producto del autor que más atención puso en la dimensión ecológica del mundo de la marginalidad urbana.

La oposición esquemática que proponen Nun y Quijano entre integrado hegemónico y dinámico, de una parte, y marginado y estancado, de otra, resulta de un trabajo conceptual que permanece ajeno a las consideraciones

---

<sup>1/</sup> Sin embargo, Quijano cae en una contradicción al sostener la idea de una creciente marginalización que terminaría con las "superposiciones actuales" entre marginales y ejército de reserva y, al mismo tiempo la idea de que en dichas áreas convivirían marginales y quienes no lo son. ¿Ante esta contradicción surge la duda de si es posible pensar en un estrato poblacional en avanzado estado de marginación y segregación respecto del cuerpo social que, sin embargo, cohabita en las mismas áreas con grupos "integrados"? ¿Acaso la vecindad no da siempre posibilidades de integración cultural, social, política y económica?

ecológico ambientales. Cuando éstas son introducidas más adelante al análisis (caso de Quijano), la rigidez y simplismo de los conceptos de marginalidad se hace evidente. Todavía más, queda cuestionada la base sobre la que se formularon estos conceptos: la diferencia entre ejército de reserva y estrato marginal.

Aún sin hacer referencia a las vinculaciones que los supuestos marginales establecen con la economía "formal" a partir de sus condiciones de implantación territorial, se han formulado importantes alcances a los conceptos y definiciones "críticos" de marginalidad. Estos conceptos perderían fuerza cuando la dinámica de las economías de nuestros países nos muestra que las actividades en expansión no coinciden exactamente con el sector monopólico de la economía y que entre el polo o núcleo hegemónico y el sector que podríamos considerar marginal se interpone todo un conjunto de actividades, que por no estar monopólicamente organizadas, no pertenecen al núcleo hegemónico y por no sufrir pérdida de significación tampoco son marginalizados (Singer, 1973b:311).

De esta crítica se desprende que existen problemas variados y complejos de integración antes que una falta de integración absoluta.<sup>1/</sup> Esta cuestión se pone de manifiesto cuando se examina el dimensionamiento ecológico de la marginalidad urbana. La vecindad juega un importante papel en la conformación del "mundo de la marginalidad", en su composición social interna, en la movilidad económica de los marginales y sus relaciones con el resto del sistema económico. Estas mismas cuestiones, tratadas por Quijano, contradicen la validez de la distinción entre marginalización y ejército de reserva. Justamente por ello es que no existe en Quijano esa fragmentación del cuerpo social que se desprende del análisis de Nun.

Queda implícitamente planteada la duda acerca de la potencialidad eventual de los sectores de población que se denomina como "marginales"

---

<sup>1/</sup> El mismo Quijano, en su primer trabajo sobre el tema (1966), critica a DESAL señalando que existen problemas de integración y no "falta de integración".



e, incluso, si no se comparte el pesimismo de Quijano, se debe en cada caso histórico investigar las potencialidades de absorción de fuerza de trabajo "sobrante" por parte del sistema económico. En el estudio científico de los problemas y posibilidades variadas y diferenciales de integración de los pobres de las ciudades, la atención de las dimensiones medioambientales de la pobreza se vuelve prioritaria.

## 2. Pobreza urbana y medio ambiente: el rescate de la dimensión ecológica

La no coincidencia o "simetría" entre forma social y forma espacial tiene consecuencias que van más allá de la rectificación de un error de apreciación. El concepto de áreas ecológicas marginalizadas donde cohabitan "marginales" y quienes no lo son, pone de manifiesto que no existe la marginalidad absoluta, "a secas". Ello se da combinado con forma y grados diversos de integración social y económica, lo que no puede ser captado a partir de Teorías de Marginalidad generales, sino que a partir de conceptos operacionales desarrollados en investigaciones aplicadas a casos.

Los estudios empíricos de marginalidad ecológicas realizados en los años 60 dan algunas luces sobre la realidad interna de las áreas pobres de nuestras ciudades. Las Teorías de Marginalidad que servían de inspiración a quienes realizaron estos estudios coincidían en el origen rural de los habitantes de dichas áreas y en su situación de subempleo o desocupación abierta. Sin embargo, en muchos casos resultó ser que un gran porcentaje de "pobladores marginales" no estaban desocupados ni subempleados, además de haber nacido en la misma ciudad en que residían.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> En una encuesta en DESAL en "poblaciones" del Gran Santiago, en 1966, por ejemplo, se descubrió que el 35% de los ocupados que allí vivían lo estaban en el sector de industria manufacturera, siendo que para el conjunto de la ciudad ese porcentaje era sólo de 29% (Mercado y otros, 1967:35). Según este mismo estudio, solamente la categoría "obrero" representaba el 60% del total de ocupados en las "poblaciones", contra un 45% en todo Santiago; y entre un 73 y 76% de los ocupados de las áreas pobres estudiadas eran asalariados. En un estudio en las "barriadas" de Lima en 1956 se encontró que el 58% de los ocupados que vivían allí eran obreros y artesanos

Los barrios pobres, en definitiva, no parecen un producto generado desde "fuera" de la ciudad. Tampoco serían exclusivamente el refugio de los rechazados por el sistema económico. Son parte integrante de la estructura urbana. Sin embargo, en algunos casos, los datos que arrojan estas investigaciones, especialmente en los de empleo, bien pueden estar influidos por una fase de expansión de la economía industrial. Parece ser el caso de Santiago en 1966. En períodos de receso, en cambio, cuando aumenta el desempleo respecto de la economía "moderna" y se reducen los niveles de consumo de los pobres, surgirían comunidades "cerradas" en el medio urbano. Dichas comunidades requieren de una cantidad mínima de bienes provenientes de la producción capitalista, satisfaciendo gran parte de sus necesidades con su propia producción (Singer, 1973:52). El estudio de la economía de tales comunidades ecológico-económicas (favelas, callampas, villas miseria, etc.) y de las relaciones con la economía capitalista, podría mostrar -dice el mismo autor- cómo una pequeña parcela de su población participa directamente de la economía capitalista o de su excedente, siendo los recursos así obtenidos redistribuidos mediante una extensa red de cambios de bienes y servicios dentro de la comunidad. Los barrios pobres serían, por tanto, muy sensibles a los ciclos de expansión y recesión de la economía global, fluctuando entre barrios "dormitorio" de los asalariados y comunidades económicamente cerradas como las recién caracterizadas.

La cohabitación entre marginales y no marginales podría adoptar rasgos distintos según se trate de una u otra de las fases señaladas. En todo caso, dicha cohabitación implica, en general, que la existencia social y económica de los pobres de las ciudades está profundamente marcada por las formas y las zonas de residencia. Todavía más, cuando,

---

(Continuación 1/)

y que un 91% de éstos trabajaba fuera de las "barriadas" (Matos Mar, 1962). Tampoco resultó ser cierto que los habitantes de estas áreas fueran inmigrantes rurales que no lograban ser integrados a la vida económica y cultural de la ciudad. Salvo tal vez algunos casos como el de Lima, estas áreas pobres presentan porcentajes de habitantes no nacidos en la ciudad, similares a los de toda el área urbana.

/como en el

como en el caso de estos grupos, la actividad profesional no es un factor bastante fuerte como para constituir la base de la organización de grupos sociales netamente diferenciados (Quijano, 1973:151).

Existiría, sin embargo, una jerarquía entre marginales y no marginales. El control y liderazgo ejercido por estos últimos sería mayor cuanto mayor sea la heterogeneidad de la "composición subeconómica de la población" que allí vive (Quijano, 1973; Vanderschueren, 1969). Aún así, no existiría una contradicción de intereses entre los marginales y los no marginales, entendiendo por estos últimos a los grupos sociales dominados en el sistema, de quienes los marginales y su mundo constituirían una prolongación segmentada. La coincidencia de intereses estaría fundada en que las necesidades de trabajo estable y de ingresos suficientes son las de todos los asalariados (Quijano, 1970:111).

Desde el punto de vista cultural, la familia y el círculo más próximo del vecindario, con la precariedad de experiencia cultural y asociativa que los caracteriza, ejercen un papel preponderante en la socialización y el desarrollo de la experiencia urbana de vida de una parte considerable de la población latinoamericana (Cardoso, 1970:45). Esta mediatización cultural de la vecindad asume dos modalidades principales; por una parte, en la canalización hacia el individuo de ciertos patrones dominantes de comportamiento, sea en su canasta de consumo o en las tecnologías y diseños de construcción.

Otra característica relevante de las áreas ecológicas deterioradas es su heterogeneidad interna, ésto es, el carácter diferenciado de la pobreza urbana. Se señalaba que la idea de una pobreza "absoluta" había sido rechazada una vez que se tomó conciencia de que siempre hay integración combinada con marginalidad. Se puede agregar ahora que la pobreza, además de relativa, y quizás por esto mismo, es también diferenciada. El supuesto de la "simetría" social-espacial no sólo llevaba a pensar en los pobres urbanos "fuera" del cuerpo social, sino también en su homogeneidad. Sin embargo, la realidad nos muestra que alguien puede ser pobre por no tener condiciones habitacionales e insuficientes ingresos, aunque posea un empleo estable.

/Las relaciones

Las relaciones entre los estratos urbanos pobres y las actividades económicas "informales", de una parte, y el sistema social y económico de la ciudad, de otra, pueden ser vistas y analizadas situándose alternativamente en uno u otro polo.

Cuando la pobreza es mirada por el estudioso que se sitúa en el "polo hegemónico" de la economía y del sistema cultural, ella parece algo ajeno, absoluto y homogéneo. Condiciones restrictivas y oportunidades concentradas en materia de empleo, ingresos y desarrollo cultural dan como resultado el crecimiento de áreas ecológicas deterioradas. En una mirada global y de largo plazo que no deja de ser cierto. Ha sido el punto de vista dominante en la literatura.<sup>1/</sup>

Si se adopta el otro punto de vista, aquel desde la realidad de los grupos pobres hacia el sistema económico y social de la ciudad, se descubre un mundo de relaciones "informales" donde se generan empleos e ingresos y toda una serie de relaciones sociales y familiares que dan lugar a formas culturales específicas.

En lo referente a las relaciones económicas, los estudiosos del "sector informal urbano" han adoptado este punto de vista. Ellos cuestionan la validez apriorística del supuesto de afuncionalidad de este sector "tradicional". Están también de acuerdo en que el sector informal presenta cierta potencialidad de integración a la economía urbana, aunque no se ponen de acuerdo en el grado en que ello ocurre (Tokman, 1976:16).<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Según Utria (1966:48), como resultado principal de la falta de oportunidades de trabajo, las masas de inmigrantes quedan inexorablemente al margen de la vida urbana. Como culminación del largo proceso de marginalidad iniciado en el campo, estos grupos terminan hacinados en sórdidas casas de inquilinato en los sectores céntricos o en las grandes barriadas marginales, concluye el mismo autor. Para DESAL, los marginales urbanos se encuentran en el límite matemático pues no se encuentran en el campo, que los expulsa, no en la ciudad, que no los acoge: no pertenecen al sector primario ni secundario, no son nadie, no hacen más que estar, poblar un pedazo de tierra, que no es tierra de nadie (1960:44).

<sup>2/</sup> Los estudios del "sector informal" urbano, o los sobre "necesidades básicas", "calidad de vida" y "extrema pobreza", que en cierto sentido coparon el campo dejado por las Teorías de Marginalidad, rara vez atienden las dimensiones ecológicas de la pobreza urbana. Si bien es

/Estas estructuras

Estas estructuras económicas "informales"; lo mismo que las formas culturales que surgen en los barrios urbanos pobres, no son por tanto independientes de la economía y cultura de la sociedad. Forman parte de ellas, quizás en un nivel de subordinación, pero tampoco son completamente absorbidos.

Tal subordinación pasa a ser una forma de rechazo y al mismo tiempo, de integración.

Muy importante es el hecho de que tales estructuras económicas y culturales estén decididamente marcadas por el medio ecológico en que se desenvuelve la vida de los pobres urbanos. Ello, en un doble sentido. Por una parte, está el hecho de que el principal problema medioambiental para los pobres en las grandes ciudades del Tercer Mundo, se vincula a sus condiciones de habitabilidad: calidad de las viviendas y de los terrenos, los equipamientos sanitarios y sociales y las condiciones de accesibilidad a los principales centros de actividad dentro del área urbana. La conciencia de que el desarrollo económico y social está afectado cada vez más por la gravedad de los problemas del medio ambiente, obligaría a atender la realidad de las áreas ecológicas pobres de nuestras ciudades.

En una forma específica en que se manifiesta el problema de las relaciones entre desarrollo y medio ambiente en ciudades de países en desarrollo. Incluso, en nuestras ciudades habría que considerar los efectos de la transnacionalización en esta relación entre desarrollo y medio ambiente. En las áreas deterioradas de ellos debe también asumir características particulares.

Por otra parte, parece necesario considerar la significación que alcanza la vecindad para la sobrevivencia de los pobres. Usualmente, cuando se adopta el punto de vista tradicional de la literatura especializada, las variables situación de empleo, nivel de ingreso y asimilación a la cultura urbana, son señaladas como determinantes en la calidad y

(Continuación 2/)

cierto no aceptan el juicio apriorístico de que los pobres están "fuera" y de que son afuncionales y han asumido el desafío de dejar a un lado las teorías generales y realizar investigaciones aplicadas, mantuvieron una definición espacial de su objeto de estudio.

/características del

características del habitat de los distintos grupos sociales. Sin embargo, en economías como las de América Latina con un alto desempleo estructural respecto de los sectores "modernos" o capitalistas, priman los subempleos o empleos "informales" para los más pobres. En este sentido, la situación del habitat tiende a ser definitoria para el tipo de empleo "informal" y los ingresos logrados. Se puede estar de acuerdo en que la absorción o rechazo de los pobres respecto del sector de economía capitalista dependerá ante todo de variables políticas y económicas macrosociales, y que la economía "informal" está en buena medida subordinada a los ciclos de expansión o receso de la economía global y, en este sentido, limitada estructuralmente (Singer, 1973). Sin embargo, también es innegable, desde una perspectiva más "micro", que la posesión de un sitio y una vivienda en un barrio con los equipamientos mínimos, con una estructura desarrollada de relaciones económicas y de solidaridad y ayuda mutua, y relativamente cercano a los centros de empleo y servicios de nivel metro politano, constituye una vía posible de progreso familiar.

Esto mismo quizás permita entender que la reivindicación de la vivienda propia haya tenido una importancia tan grande en los movimientos populares urbanos en América Latina. También haría comprensible el hecho que los migrantes no se encaminen a la ciudad para trabajar en la industria, sino que el principal objetivo parece ser el vivir en la ciudad siendo los medios para alcanzar estos fines, secundarios (Faletto, 1964).

### 3. Conclusiones

La revisión crítica de las teorías tradicionales de marginalidad urbana y, en especial, del tratamiento que hacen de las dimensiones ecológicas del fenómeno, permite enumerar ciertas conclusiones que, en términos metodológicos y teóricos, resultan relevantes para el estudio de casos o situaciones concretas de pobreza.

Un primer grupo se refiere a ciertas creencias y deficiencias bastante generalizadas en la producción intelectual en torno a este tema.

/Otra serie

Otra serie de conclusiones tiene un carácter más bien metodológico, siendo conclusiones derivadas tanto de la crítica anterior como del reconocimiento de la realidad que presentan las áreas urbanas deterioradas en nuestras ciudades.

En el primer grupo de conclusiones hay dos más destacadas.

No parece existir una situación de exclusión o marginalidad social absoluta y global, como plantean las Teorías de Marginalidad. Lo que hay es una dialéctica entre rechazo e integración. Se cuestiona la idea misma de marginalidad. El desarrollo de Teorías de Marginalidad pierde vigencia, siendo más relevante estudiar las situaciones concretas de pobreza urbana. Contrario a la interpretación generalizada que existe aún sobre los barrios populares y sus habitantes, éstos no son "marginales" a la economía, sino que son parte constituyente de ella, sólo que en esta ecuación reciben menos de lo que producen, directa o indirectamente (Valenzuela y Vernez, 1974). En relación a la perspectiva cultural puede señalarse algo similar. Los pretendidos "marginales" están integrados a la cultura urbana, aunque en formas que resultan en buena parte desventajosas para ellos.<sup>1/</sup> La idea de una marginalización inexorable de vastas capas sociales en las ciudades latinoamericanas forma parte de teorías que pretenden validez generalizada, tanto en el tiempo como en el espacio. Lo primero obedece a su particularidad de proyectar linealmente hacia el futuro ciertas tendencias de exclusión social propias de una determinada fase histórica, sin considerar la dinámica y flexibilidad que de hecho exhiben las economías para superar al menos parcialmente estas situaciones. Lo segundo responde al hecho de extrapolar hacia otros países y ciudades, lo que pudo ser el resultado de interpretar una realidad particular.

Una segunda conclusión es que la "marginalidad" ecológica (habitacional) y la "marginalidad" económica (empleo) en las ciudades latinoamericanas no afectan a los mismos grupos y cantidades de población

---

<sup>1/</sup> El tema de las vinculaciones económicas y culturales de los habitantes de los barrios populares, se trata en el próximo capítulo.

urbana. Ello tiene gran importancia para el sustento e integración de los grupos más pobres de la población. La postulada "simetría" entre áreas ecológicas marginales y grupos marginales es falsa, lo que cuestiona la idea de la marginalidad o pobreza como algo absoluto y homogéneo. Esta es, en cambio, relativa y diferenciada. Entendida la marginalidad como un estrato socioeconómico espacial, los barrios pobres no sirven como herramientas metodológicas. No hay simetría entre una cosa y la otra. La posterior reacción cuando ésto se hizo evidente, dificultó el que se viera la importancia de la perspectiva ecológica como dimensión importante en las situaciones de pobreza; la crítica anti-ecologista favoreció el abandono total de esta perspectiva (trabajos de Nun y del "sector informal urbano", entre otros).

Un segundo grupo de conclusiones son de tipo metodológico.

Una primera hace referencia a la relación entre las dos dimensiones principales de la pobreza urbana, a saber, las condiciones relativas al habitat, de otra. En el largo plazo, y a nivel macrosocial, las rigideces de la economía y de la sociedad son explicativas de las condiciones deterioradas de habitabilidad características de grandes capas de población urbana en América Latina. Lo que no debe hacer olvidar que las fluctuaciones de la economía "formal" determinan que la situación de las áreas ecológicas precarias oscile históricamente entre alojamientos del proletariado urbano y comunidades económicamente cerradas. En cambio, en términos de la perspectiva local y de menor horizonte de tiempo -y sin perder de vista las importantes rigideces permanentes de la economía y la sociedad- el acceso a los bienes del habitat (sitio, vivienda, equipamientos y transporte) pasa a ser crucial en las posibilidades económicas y culturales -usualmente de tipo "informal"- de los más pobres.

De tal forma, se puede concluir que la dimensión ecológica (o del habitat) tiene primera importancia para el estudio de situaciones concretas de pobreza urbana, tanto por razones metodológicas (referente empírico claro); por su importancia como medio de sustento e "integración" económica y social de los más pobres; por constituir la principal dimensión del problema medioambiental urbano para los más pobres; como por

/contener más



contener más posibilidades de acción que otros ámbitos constitutivos de la pobreza, (que el laboral, por ejemplo). El mayor campo de posibilidad abierto a la planificación urbana obedece a factores, diseños entre los que destacan los relativos a las propias áreas precarias y sus habitantes. En este sentido se puede mencionar el potencial de ahorro de las familias -bajo pero existente- y su tremendo interés y necesidad de darse una solución habitacional adecuada; así también su capacidad creativa para darse soluciones acorde a sus limitaciones económicas y sus necesidades y costumbres. La existencia misma de los vecindarios como comunidades económicas y sociales de apoyo a estos procesos y como fuentes potenciales de más altos niveles de organización social, debe contarse como factor positivo. Por otra parte, en lo referente a los factores "externos", existe una conciencia generalizada e interés creciente por promover el cuidado del medio ambiente en las ciudades, que eventualmente podría facilitar la concertación de acciones en torno a los problemas del habitat popular.

Hay, por cierto, importantes obstáculos que vencer para la aplicación exitosa de políticas que tiendan al desarrollo del medio ambiente en estas áreas pobres. Uno de los principales se refiere a la tierra urbana, encarecida en América Latina por procesos especulativos de gran importancia dentro de economías débiles y con procesos inflacionarios y por ritmos acelerados de urbanización frente a la escasez de recursos públicos para la construcción de infraestructuras que amplían las fronteras de las ciudades.

Por último, no debe dejar de mencionarse la necesidad de incorporar a las políticas la dimensión subjetiva de los problemas de pobreza con el fin de garantizar posibilidades de movilizaciones auto sostenidas a nivel local. Eso justificaría escoger la vivienda y en general, las condiciones del habitat, que son percibidos como punto de apoyo para la integración a la vida urbana en los grupos pobres.

## II. IMPACTO DE LAS DIFERENTES FORMAS DE INTEGRACION DESIGUAL EN LAS AREAS PRECARIAS

La relación dialéctica de integración -rechazo entre el sector formal y las áreas urbanas precarias- se produce por tres vías: cultural, económica y política. En cada una de estas vías de integración desigual surgen factores internos y externos a las áreas precarias que influyen en el desarrollo de sus condiciones medioambientales.

a) Culturalmente, las áreas precarias se integran a la cultura dominante a través de la absorción de pautas de consumo privado a la vez que son excluidas de recursos del medio ambiente urbano por normas y standards impuestos desde "fuera". El principal obstáculo cultural externo se manifiesta en la penetración de conductas individualistas y egoístas en el proceso de desarrollo progresivo del medio ambiente local.

b) Económicamente, las áreas precarias se integran a través de relaciones laborales de carácter informal, contribuyendo a la acumulación de capital en el sector formal vía salarios deprimidos. A la vez, las familias de las áreas precarias son excluidas de la vivienda y servicios urbanos convencionales al quedar, por su bajo nivel de ingreso, fuera del mercado habitacional. El principal obstáculo económico externo para que la vivienda se constituya en vehículo de ahorro, inversión y empleo populares reside en el funcionamiento del mercado de la tierra. Este cierra el acceso de las familias pobres a la propiedad de la tierra, factor que es condición necesaria del desarrollo progresivo desde la base. La principal condición económica interna para el desarrollo progresivo es la acción local colectiva que compatibilice fines individuales con otros de alcance social.

c) Políticamente, las áreas precarias son integradas como clientelas políticas de un terminado modelo de gobierno. Este apoya las demandas locales sobre el medio ambiente dentro de límites y patrones que aseguran el control desde arriba. Sobre pasados esos límites, ya sea por la dinámica misma del desarrollo local o por la interacción de agentes contestatarios externos, la relación puede volcarse hacia la represión.

/En este

En este capítulo se analizarán las tres vías de integración desigual basadas en la relación integración-exclusión.

1. Efectos de la integración a la cultura del consumo en el medio ambiente

Las áreas metropolitanas son el principal foco de difusión de estilos de vida importados de países industrializados permeables a la diversificación y expansión continua del consumo. El impacto de la difusión de dichos estilos de vida en las estructuras metropolitanas se produce en tres niveles:

El primer nivel es el que se refiere a las transformaciones del carácter y de los símbolos de la ciudad como consecuencia de los cambios en las relaciones externas (aumento de la apertura al comercio internacional) e internas (creciente privatización de las economías nacionales) del proceso de transnacionalización. En algunos países más, en otros menos, se advierte el paso de la ciudad "productiva" regulada por intereses industriales protegidos por el Estado participacionista a la ciudad del "consumo" bajo la hegemonía del capital financiero-comercial y enmarcado en el principio de subsidiariedad del Estado. La identidad de los centros de la ciudad antes simbolizados por los centros cívicos formados por plazas circundadas por edificios públicos, ahora pareciera depender de los centros de negocios formados por torres de oficinas y paseos animados por formas urbanas, mensajes y diseños estimulantes del consumo.

La simbología urbana que busca la legitimación de estilos de vida de las clases dominantes ha existido desde el mismo origen de las sociedades nacionales. Lo que distingue a la actual etapa de transnacionalización en este respecto es que por primera vez el estilo de desarrollo exhibe al consumo como un valor en sí mismo limitando los sistemas de estímulos y recompensas a lo que ofrece el mercado.

El segundo nivel consiste en la expansión del consumo de algunos bienes que tienen un efecto directo en la conformación del uso del suelo urbano y en los patrones de crecimiento de la ciudad.

/La ciudad

La ciudad se convierte en una feria permanente de compraventa. En los barrios de altos ingresos más cercanos al centro y en los ejes de acceso, las mansiones son rehabilitadas para oficinas de importación y exportación, distribución interna, tiendas de artículos de lujo, bancos y financieras, discoteques y restaurantes internacionales, mientras que otras son demolidas para dejar el paso a torres de departamentos de lujo. Los espacios públicos como calles, avenidas, plazas y parques son invadidos visual y auditivamente por propaganda de productos. El automóvil en estrecha complementariedad con la vivienda suburbana de baja densidad y el desarrollo de complejos comerciales o "shopping centers", contribuyen a la dispersión residencial y al acentuamiento de la segregación espacial por niveles de ingresos.<sup>1/</sup>

Los barrios populares no escapan a la fuerza de la mercantilización de la ciudad. Se multiplican los pequeños negocios en espacios antes destinados a habitación abriendo así una nueva actividad cuyo efecto no es otro que una distribución más amplia de los ingresos de los que logran obtener trabajo en el sector formal o informal fuera del asentamiento.

En el tercer nivel está el impacto de la difusión consumista en la relación entre consumo privado y consumo colectivo de las masas populares y de la ciudad. Nos centraremos en este último efecto por ser el menos tratado en la literatura y por su relación más directamente al tema de este trabajo.

Como se puede observar en el gráfico 1, los cambios en la estructura general del consumo popular producidos por el patrón cultural dominante afecta de dos maneras la calidad espacio-ambiental de las áreas ecológicas pobres de la ciudad. Un efecto es producido por relaciones de integración y el otro por relaciones de exclusión o rechazo de las áreas ecológicas pobres respecto de los sectores formales y modernos. Ambos con resultados desfavorables para la calidad de vida espacio-ambiental de los pobres.

---

<sup>1/</sup> Véase G. Geisse y F. Sabatini, "Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente", Seminario sobre estilos de desarrollo y medio ambiente, CEPAL/PNUMA, Santiago, 1979.

El primer efecto es la substitución de gastos destinados al consumo colectivo como ser vivienda, equipamiento local y servicios urbanos los cuales tienen alta gravitación en la calidad medioambiental, por gastos destinados al consumo privado, especialmente automóviles y electromecánicos. La difusión cultural incentivadora del consumo de estos bienes es amplia y avanza por niveles de ingreso sin dejar espacio ni sector social sin tocar. Los sectores en niveles de ingresos superiores se integran principalmente con el uso del automóvil, los apartamentos en torres o vivienda suburbana de lujo en sectores exclusivos, mientras que la integración de los pobres al mercado de consumo se realiza principalmente por bienes electromecánicos.

La reorientación del gasto familiar de unos y otros sectores, hacia bienes y servicios como los señalados, es lo normal en el desarrollo del capitalismo y la urbanización. En las familias de ingresos medios y altos, lo más característico es un fuerte aumento relativo en los gastos en transporte, pero con un aumento absoluto de los ingresos lo suficientemente elevado como para satisfacer necesidades crecientes en otros rubros. En las familias de bajos ingresos, los presupuestos familiares se comercializan incluyendo necesidades básicas como viviendas, alimentación, educación, etc., a la vez que aumentan los gastos de bienes de consumo durables y otros como el juego, entretenimientos, etc. En estos sectores el problema no es el cambio "per se". El problema consiste en que el gasto en estos últimos ítems se expande antes que la satisfacción de sus necesidades básicas alcance los mínimos biológicamente aceptables.

El segundo efecto de los patrones consumistas en las áreas ecológicas pobres se produce vía traducción institucional de esos patrones en normas, reglamentos de usos del suelo y zonificación, códigos de construcción y standards que determinan diseños y usos de materiales. Por su aplicación amplia, universal y obligatoria, estos instrumentos de control implican la concepción de la vivienda como mercancía inscrita ésta en el proceso de producción controlado por el sector formal y en la demanda solvente. Esta concepción de la vivienda y del patrón de asentamiento en la cual se enmarca es excluyente de las masas populares tanto por vía de los costos como por vía legal.

/En primer

En primer lugar, impone costos fuera del alcance de los sectores bajo la demanda solvente y tecnologías de producción y organizaciones productivas que son incompatibles con el uso de recursos locales (mano de obra y materiales) y con procesos de construcción de desarrollo progresivo.

En segundo lugar, dicha concepción de la vivienda deja sin las ventajas y sin la protección legal a quienes no pueden acceder a ella ya sea por su nivel de ingresos, ya sea por no corresponder a sus necesidades y valores. La condición de ilegalidad tiene consecuencias adicionales no menos graves. Suele esgrimirse como justificación para excluir las áreas pobres de servicios y equipamiento urbano de cargo del estado que son de gran ayuda para el estímulo de un desarrollo progresivo. Además tal ilegalidad suele prestarse para dejar impunes los fraudes que a menudo cometen los especuladores inmobiliarios que operan en el sector popular.

La relación dialéctica entre "integración" a través del mercado de consumo de ciertos bienes industriales, y "exclusión" por medio de aplicación de normas legales sobre ocupación y usos de espacios urbanos son funcionales al modelo de acumulación y de reproducción social dominantes. En ello pareciera estar la explicación de que durante la última década no sólo se ha reducido la inversión popular en vivienda y equipamiento local en casi todos los países de la región, sino que también parece haberse reducido la proporción de la inversión pública destinada a las áreas urbanas ecológicamente pobres. Esta última tiende a concentrarse en el centro urbano y en los suburbios de altos ingresos, que aseguran las mayores utilidades al capital inmobiliario. Esta especie de "duali zación" urbana ha sido evidente en el caso de Santiago durante los últimos siete años. (Geisse, Sabatini, 1979).

Sería muy simple quedarse en este punto de la discusión después de adherir a los enfoques "catastrofistas" de la marginalidad y su correlato ecológico espacial. Pero el problema no es tan simple ni tan perverso. La dominación ideológica-cultural "desde arriba" no se impone

en forma absoluta. Ella genera reacciones "desde abajo", y no logra neutralizar las organizaciones mediadoras o contestatarios entre las comunidades de base y los centros de poder.

La experiencia de casi todos los países muestra que la penetración consumista no arrasa totalmente con la conciencia de los pobres de que la resolución de los problemas de accesibilidad física, de habitación y de equipamiento y servicios locales son medios claves de su inserción más plena en la economía urbana moderna. Es un error pensar que la simple y explicable propensión al consumo de bienes finales considerados prescindibles por los intelectuales implica que tales componentes del habitat pierden prioridad para los sectores populares. Son numerosas las investigaciones que demuestran que los pobres destinan una parte importante del ingreso familiar a inversiones en vivienda, movilizan recursos locales no monetarios para ese fin (mano de obra marginal y materiales locales) y se organizan para enfrentar los obstáculos externos cuya remoción se hace necesaria para alcanzar niveles de vida medioambientales adecuados.

El problema es más bien que las reacciones "desde abajo" hacia la resolución de los problemas habitacionales y medioambientales están también condicionadas por ideologías dominantes que estimulan el individualismo competitivo desde mucho antes que se hablara de transnacionalización. El principal motor del desarrollo progresivo de la vivienda popular que tanta admiración ha causado en los autores que han investigado casos de pobreza con un enfoque ecológico-espacial, es el esfuerzo individual y competitivo. La cooperación y la solidaridad de grupos sólo emerge ante los escollos que impiden la acción individual y son abandonados como formas de acción tan pronto como el escollo es superado (Leeds, 1977). El desarrollo progresivo, motorizado por la iniciativa individual, es visto por estos autores como un proceso "natural" y siendo así no les sorprende que éste tome 20 y 40 años -es decir una generación- desde que la tierra es ocupada hasta la total integración del asentamiento a la ciudad (Leeds, 1977; Turner, 1965:77). Igualmente, la interpretación del desarrollo progresivo como un proceso "natural" tiende a

/desestimar el

desestimar el alto costo económico (ineficiencia en el uso de recursos materiales particularmente escasos en los asentamientos precarios) y políticos (débil participación en la toma de decisiones) que implica la atomización de las acciones habitacionales en el desarrollo progresivo. En este respecto, los autores que adhieren a esta interpretación, se limitan a constatar las consecuencias de tales ineficiencias: que los pobres después de integrados a la ciudad siguen siendo igualmente pobres (Leeds, 1977). No hay ninguna indagación sobre el carácter desigual de la dicha integración. El análisis se restringe a la dimensión ecológico-espacial sin advertir que los costos del desarrollo progresivo que recaen sobre los pobres tienen una contrapartida en beneficios apropiados por los sectores a los cuales estos se integran. La crítica de los abogados del desarrollo progresivo lejos de denunciar las ineficiencias individualistas del mismo, se concentran en la acción del Estado. Las políticas habitacionales centrales son acusadas de burocratización excesiva y se señala que, en vez de apoyar el desarrollo progresivo "natural", lo paralizaría o distorsionaría en direcciones opuestas a los intereses de los asentados.

Nuestra hipótesis es que los intereses de los pobres en el campo habitacional y de los servicios urbanos entran en conflicto con los intereses del sector formal. Y, si la competencia entre individuos por espacio y vivienda puede conducir a una eficiente asignación de los recursos económicos entre quienes están dentro de la demanda económica, para quienes están ubicados en el sector informal, más bien contribuye a su explotación. Las múltiples comprobaciones de este fenómeno revelan el contenido ideológico subyacente en la asociación que se pretende establecer entre el desarrollo progresivo y valores individualistas.

Por el contrario, la superación de los obstáculos que se oponen a la integración plena de los asentamientos precarios al mercado y al proceso político depende de la capacidad de éstos para desarrollar acciones basadas en la solidaridad, la cooperación y la reciprocidad. ¿Cuáles son estos obstáculos?

/Desde una



Desde una dimensión cultural que es la que tratamos en este punto, ya hemos señalado como obstáculos "externos" la distorsión del consumo popular y la inexistencia legal de los asentamientos espontáneos, o dicho en otras palabras, la inexistencia de standards y normas adecuadas a la situación de los pobres. Un tercer obstáculo es la resistencia para el desarrollo de las organizaciones locales basadas en la solidaridad comunitaria y reciprocidad. Esta resistencia opera implícitamente e indirectamente a través del estímulo a la competencia individual y egoísta que favorece la escalada del consumo privado;<sup>1/</sup> y explícitamente ante la eventual amenaza que pesa sobre el sistema de la eventual transformación de esas organizaciones de base con objetivos restringidos, en movimientos sociales insertos en reivindicaciones más globales. (Véase gráfico 1).

Desde el punto de vista socio-cultural, la competencia entre valores que favorecen comportamientos individualistas y de cooperación se inclina hacia unos y otros bajo la influencia de factores internos a las comunidades tales como grado de pobreza y composición migratoria. Otros factores internos como origen del barrio o población y externos como contextos político-económicos globales serán discutidos en la sección siguiente.

En cuanto al factor nivel de pobreza, se ha observado que en situaciones de extrema pobreza, ni la solidaridad social ni la reciprocidad

<sup>1/</sup> La integración de las comunidades populares también es afectada por las consecuencias del consumismo en la unidad familiar. En algunos casos, el consumismo puede llegar a ser compulsivo y exigir ingresos monetarios a todos los miembros de la familia. Los niños desde edad temprana abandonan la escuela para explorar la ciudad en busca de oportunidades ilegales o legales de ingresos. Entre estas últimas está la venta en la calle de artículos manufacturados producidos por las grandes empresas. Se necesitan aportes monetarios de todos los miembros de las familias para cancelar las cuotas de los televisores en color, radicos o transistores y demás equipamiento electrónico de hogares. Lejos de existir desocupación como lo indican las estadísticas formales, existe un reclutamiento masivo de la población en el mercado informal de trabajo. Y aunque las relaciones de trabajo llegan a condiciones extremas de explotación, los ingresos familiares reunidos no son nada despreciables desde el punto de vista utilitario e inmediatista del capital. En el largo plazo, sin embargo, el costo es irrecuperable por atentar contra la incorporación laboral futura de los niños en actividades de mayor productividad.

/en el intercambio

en el intercambio de bienes y servicios tienden a desarrollarse. La solidaridad y reciprocidad emergen como elementos de estrategias de sobrevivencia en los casos en que existe un excedente disponible por sobre el nivel mínimo de subsistencia. Ahora, la competencia entre estrategias colectivas y comportamiento individualista suele resolverse en favor de este último a partir de un determinado nivel de ingresos, superior del anterior, el cual permitiría la integración más plena de los pobres al mercado de consumo (Lomnitz, 1979; Frías, 1975).

Estas son observaciones de casos particulares y se refieren a estrategias para la búsqueda de empleo, de intercambio de productos y servicios y de producción del tipo informal. Caben reservas entonces respecto a generalizaciones y además, no es seguro que las conclusiones sean aplicables a actividades dirigidas a resolver problemas medioambientales. Este es un punto que es necesario investigar tratando de responder para cada caso:

- en qué nivel de pobreza la preocupación de los pobres por el medio ambiente es importante como para incluirlo en sus estrategias colectivas de sobrevivencia y de desarrollo posterior;
- qué diferencias existen entre las estrategias sobre el medio ambiente y otras de sobrevivencia;
- qué variaciones tienen las estrategias colectivas sobre el medio ambiente con el paso de un nivel de pobreza a otro; y finalmente
- qué consecuencias tienen las diferentes estrategias en las preferencias por localización, desarrollo de tecnologías locales de construcción y uso de los espacios de los sectores populares.

Es necesario tener presente que los tres niveles de pobreza señalados antes no corresponden a un proceso lineal por el cual todos deben pasar. Una comunidad pobre puede ascender de un nivel a otro pero también puede descender. Y esto último puede ocurrir masivamente por causa de cambios en las estrategias globales de desarrollo económico-político a los cuales los pobres son particularmente sensibles. También existen áreas ecológicamente pobres que suelen mantenerse estacionarias e incluso declinar por simple rotación de sus moradores.

/El otro

El otro factor que tiene influencia en la forma como se da la dialéctica "integración-exclusión" de las áreas ecológicamente pobres, desde el punto de vista cultural, es la proporción de inmigrantes y el origen de éstos. En los casos en que existe una alta proporción de inmigrantes rurales y estos tienen un origen regional común, las probabilidades de desarrollo de estrategias de sobrevivencia basadas en la reciprocidad y solidaridad son muy elevadas. Esto, por dos razones: contribuye a la homogeneidad interna del área y a la existencia de núcleos familiares extensos. Si bien estos dos factores contribuyen a la formación de los "nichos ecológicos" identificados por Larisa Lomnitz como focos de estrategias colectivas de sobrevivencia, ellos mismos podrían constituirse en obstáculos para la superación de niveles mínimos de calidad de vida más allá de cierto mínimo. En efecto, otros autores afirman que la heterogeneidad interna de las áreas ecológicamente pobres es condición necesaria para a) la generación de recursos económicos y su reinversión local (véase sección siguiente); y b) para la gestación de organizaciones locales capaces de enfrentar los obstáculos externos que se oponen al logro de objetivos medioambientales locales.

## 2. Integración de los asentamientos precarios a la economía urbana

La economía urbana es por definición una economía de mercado. En las ciudades y sobre todo en las grandes ciudades, no es posible la existencia de formas de subsistencia familiar propias de economías naturales. Las posibilidades de subsistir dependen de ingresos monetarios y sólo un volumen reducido de actividades logran mantenerse al margen del mercado. La forma como se integran los pobres de la ciudad a la economía urbana es clave en la explicación de las estructuras y dinámicas de los asentamientos precarios.

Una de las características comunes del desarrollo económico de las ciudades de la región, es la baja absorción directa de mano de obra

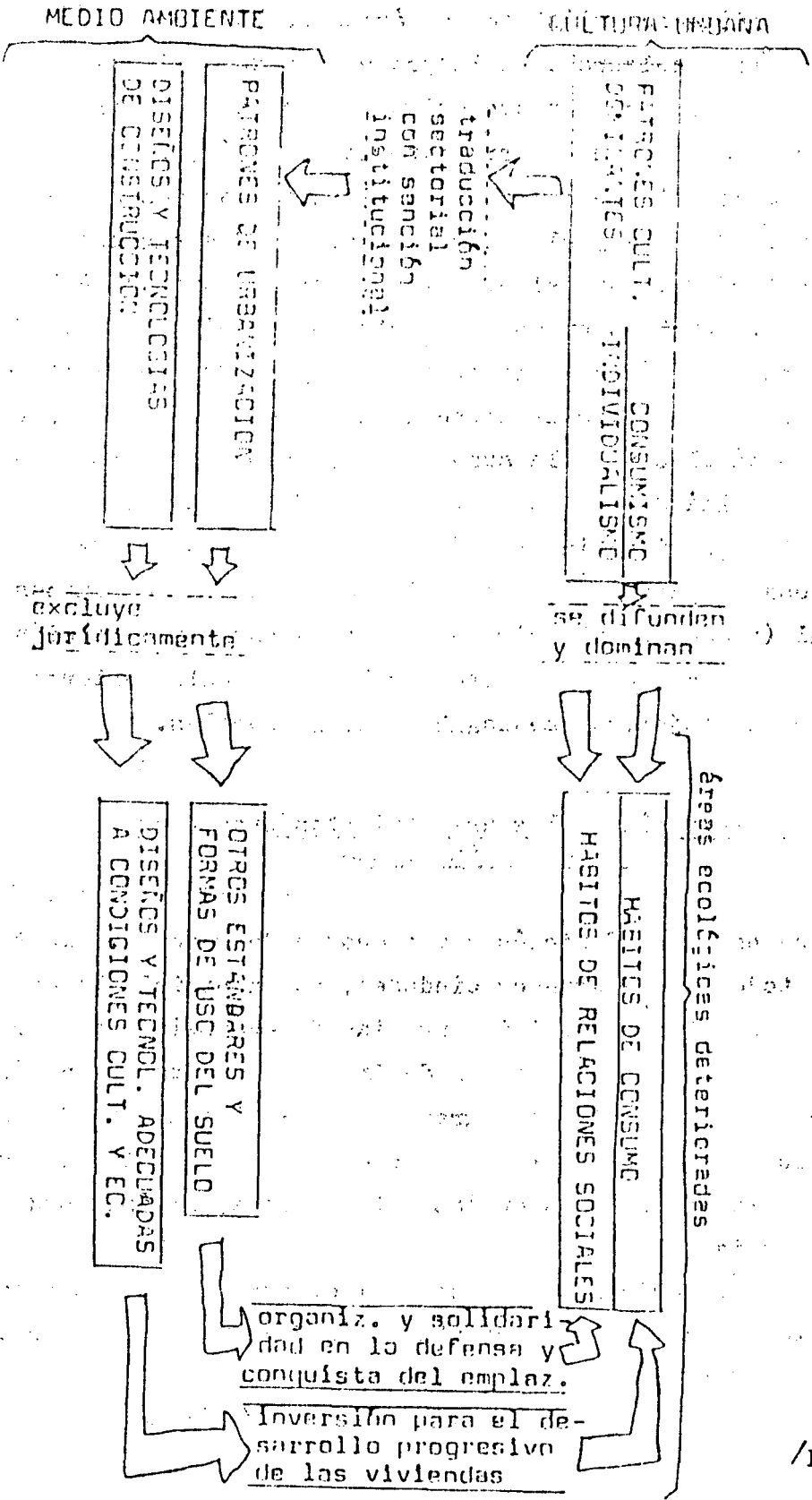


Gráfico 1  
FALTA DE CONTENIDOS Y RELACIONES TEMÁTICAS PARA EL ESTUDIO DE LA PRESENCIA URBANA EN AREAS ECOLÓGICAS DETERIORADAS  
CULTURA URBANA Y MEDIO AMBIENTE

/por parte

por parte de las actividades dinámicas en relación al crecimiento de la población. Una masa de la población que antes participaba en el sector artesanal pasa a depender de los empleos indirectos ocasionales que se generan con la expansión de la economía moderna o "formal".

Para este sector de la población, los empleos son ocasionales, de baja productividad y las remuneraciones por lo general están bajo los niveles de subsistencia. Por oposición, a los empleos estables directamente generados en los sectores dinámicos, se les denomina empleos "informales".

La baja participación de los pobres del sector informal en el ingreso de la ciudad no refleja la importancia que éste tiene en el funcionamiento de la economía urbana bajo el dominio del sector formal. La estrategia de acumulación de las actividades de este último consiste justamente en la explotación de la masa popular como fuerza de trabajo de bajo costo y como mercado de consumo sometido a precios por lo general superiores al promedio.

Como fuerza de trabajo, parte de los trabajadores desplazados de actividades artesanales mantienen su calidad de pobres después de incorporarse como trabajadores al propio sector formal. Se trata de empleos de bajo grado de especialización pagados con el mínimo legal. En el sector formal el porcentaje de trabajadores en esta situación es creciente recurriéndose a la rotación laboral como estrategia para reducir el nivel salarial al mínimo. La estabilidad laboral se ve, de esta forma, muy afectada.

Otra parte de los trabajadores de bajos ingresos se incorpora al sector formal indirectamente a través de empresas pequeñas y familiares. Este es el sector más competitivo de la economía urbana y sus tasas de ganancia, más que ningún otro sector de actividades depende de la depresión de los salarios. En efecto, la mantención de estas actividades en el mercado depende de la mano de obra disponible a salarios que están bajo el mínimo legal y al margen de los servicios de seguridad social.

En cuanto al mercado de consumo, el rol del sector informal es creciente y se ve facilitado por la concentración espacial de la pobreza

/en las grandes

en las grandes ciudades. Primero porque una parte variable pero significativa del crecimiento de las ciudades mayores proviene del desplazamiento de población rural bajo economías naturales de subsistencia. Segundo, porque en la gran ciudad la difusión de valores asociados al consumo de bienes y servicios del sector formal es más fluida que en el resto del país. Sin embargo, el crecimiento de las ciudades no ha impedido el desarrollo de formas de producción y distribución a través de las cuales los pobres se hacen cargo de una cuota importante de su propio sustento.

Se trata de consumos que su bajo nivel de ingresos y su debilidad política no les permite satisfacer directamente ni en el mercado ni en la acción pública. En todas las ciudades, la vivienda y servicios comunitarios se encuentran en esta situación y en algunas ciudades o barrios de ciudades, la exclusión se extiende a rubros de alimentación, vestuario, etc. El ámbito ecológico-espacial de la pobreza está, entonces, definido: 1) por la exclusión del mercado de la vivienda y 2) por las formas propias de producción y distribución para afrontar por sí mismos su inserción en el mercado de trabajo y consumo urbanos.

La marginalización del mercado de la vivienda convencional es lo que homogeniza a los pobres respecto de su localización en la ciudad. Las alternativas para ellos están en las áreas más alejadas del centro urbano, por lo tanto de bajo valor; o en las áreas centrales deterioradas. En la primera alternativa, los problemas acarreados por la localización son principalmente la falta de servicios y el costo de transporte. En la segunda alternativa, el problema es el hacinamiento resultante de la necesidad de pagar entre varias familias un espacio reducido de alto precio, el cual debido a su ubicación central es de precio elevado.

En cuanto a las actividades de producción y distribución (y a las formas en que éstas se organizan) que contribuyen a la identificación ecológico-espacial del asentamiento precario, se dan una gran variedad de situaciones. Existen ciudades donde la actividad económica informal de los asentamientos precarios -medida por indicadores de inversión,

empleo y consumo- puede ser muy elevada en relación a cifras globales para la ciudad (Valenzuela, Vernez, 1974). Cuando esto ocurre, es la vivienda el eje en torno al cual gira gran parte de la actividad productiva y es la seguridad que da la tenencia legal de la tierra el factor más influyente en el ritmo de la actividad. En otras ciudades, las investigaciones a nuestro alcance parecieron indicar que las actividades informales ejes, son del tipo de producción manufacturera y distribución y son las relaciones de tipo familia-extensiva y/o las basadas en el origen étnico-migratorio de los asentados las determinantes (Lomnitz, 1978).

Existen otras ciudades donde las fuerzas de "integración" a nivel macro político han tenido más peso que las de "exclusión" y en estos casos la actividad eje de los asentamientos es simplemente la política. Los asentamientos populares asumen la función de barrios dormitorios de una población que se desplaza diariamente al resto de la ciudad para el trabajo y el consumo. La vivienda es percibida como un derecho que debe ser garantizado por el Estado, siendo la reclamación de ese derecho el componente principal de la praxis política a nivel local.

Por último, se pueden dar las diferentes situaciones descritas arriba, en diferentes momentos históricos de una misma ciudad y con ello se recuerda lo afirmado antes, sobre la gran dependencia de los asentamientos precarios de las fluctuaciones de la economía urbana formal.

En ciclos de recesión económica, las colocaciones "formales" e informales en el mercado metropolitano disminuyen sensiblemente. Es cuando los pobres de las ciudades tienden a refugiarse en sus áreas de residencia, donde desarrollan preferentemente actividades y relaciones internas "informales" menos vinculadas a las actividades modernas de la economía urbana. Consisten básicamente en una extensa y compleja red de relaciones de distribución de los recursos que los vecinos que aún se mantienen formal o informalmente ligados a los sectores de economía moderna, logran allegara estas áreas.

/En suma

En suma, existen ciertos factores "externos" e "internos" estrechamente ligados entre sí, que condicionan el desenvolvimiento económico y físico-ambiental de los asentamientos precarios. Los primeros constituyen las variables de contexto y son principalmente: 1) el grado de exclusión de la economía formal por vía del empleo de la mano de obra disponible y por vía del mercado habitacional; y 2) el grado de accesibilidad física de los habitantes de los asentamientos precarios a los centros de empleo y de servicios metropolitanos. Estos dos conjuntos de factores darían cuenta de las diferencias entre ciudades de la región respecto de el nivel económico y las condiciones medioambientales de los asentamientos precarios.

Los factores internos son principalmente el origen del asentamiento, su localización dentro de la ciudad y el componente de migrantes que lo conforman. Este último factor es especialmente importante en aquellos países donde existen diferencias étnico-culturales entre los recién llegados y la población asentada con anterioridad en la ciudad.

Una primera consideración general es que el ritmo y volumen de la inversión popular en vivienda y equipamiento realizada por los propios moradores de las áreas precarias está relacionada fuertemente a sus perspectivas de inserción en la economía urbana, tomada en su conjunto. En este sentido existen diferencias entre ciudades atribuibles a los estilos de desarrollo y a sus fases de expansión o recesión más coyunturales. El desarrollo progresivo a través de la construcción espontánea de viviendas y equipamientos parece ser más activo en modelos en los cuales el desarrollo económico descansa en la expansión de la demanda interna y cuyo regimen político es de tipo representativo y, específicamente, en coyunturas donde la inserción laboral no es estable ni segura y donde los programas públicos de construcción de viviendas sociales son altamente insuficientes. En estos casos, los sectores de bajos ingresos buscan en la vivienda propia la seguridad que no encuentran en la legislación laboral y previsional. La inversión popular en vivienda puede ser muy elevada. Los casos de Bogotá y Lima, en las últimas décadas son ejemplos que se acercan a esta situación.

/En otras



En otras ciudades la inversión tanto pública como privada, ha sido sacrificada por imposición de las políticas económicas globales. Santiago en los último siete años, es un caso extremo en este sentido. Allí, por el contrario, se ha estimulado el consumo privado, el cual está integrado a los circuitos financieros y comerciales de una economía casi enteramente abierta a los mercados internacionales. Tal vez lo más destacado allí sea que el interés popular en el mejoramiento autosostenido de su habitat se vea entrabado por una rigidez considerable de los mecanismos de contexto revisados en las anteriores páginas.

Hay, por supuesto, una gran cantidad de situaciones intermedias. Por ejemplo, en el mismo Santiago, en las décadas anteriores a 1973, las condiciones generales (de estilo de desarrollo) significaron un mayor volumen de empleos estables generados por la economía (salvo períodos cortos de crisis, como los años 57 y 67), un régimen de seguridad social avanzado, y la expectativa de acceder a una vivienda propia a través de masivos programas estatales.

Dijimos antes que las características tanto de la economía informal, como de las soluciones a los problemas ambientales y del habitat logradas fuera de los mecanismos formales, dependen también de factores internos propios de las áreas precarias. Ello explicaría que en una misma ciudad coexisten realidades distintas entre barrios populares. Estas condiciones internas se vinculan especialmente con el origen del asentamiento, con su localización dentro de la ciudad y con la importancia del componente migratorio del asentamiento.

El origen del asentamiento puede ser en ocupación ilegal de terrenos, un programa estatal de asignación de lotes o de viviendas, o bien, la desvalorización de ciertas áreas causada por el desplazamiento de sus moradores de altos ingresos hacia zonas de la periferia: es el caso de las áreas deterioradas cercanas al centro.

El factor de origen incide en las características y grados de la organización social y participación interna y, por esa vía, en las soluciones de vivienda, emplazamientos y equipamientos logradas.

/La localización

La localización dentro del área urbana influye sobre el tipo de economía informal generada al interior de los asentamientos precarios y, sobre todo, en el grado y tipo de vinculaciones con el sector formal. El carácter altamente dependiente respecto de la economía formal, hace que la variable localización o cercanía a los centros de empleo y actividad formal, sea crucial para las posibilidades económicas de los "informales".

Volveremos a este factor en la siguiente sección cuando tratemos accesibilidad y transporte desde la perspectiva de "políticas".

Finalmente, un alto componente migratorio de los asentados sería un factor que explicaría el grado de reciprocidad y la flexibilidad internas con los que algunos asentados enfrentan el proceso de integración a la ciudad. La reciprocidad entre asentados pareciera ser una forma dominante de relación en los casos en que existen vínculos personales entre los asentados, previos a su arribo a la ciudad.

En algunas ciudades, la reciprocidad es el principio básico en el cual se desarrolla la actividad productiva de pequeña escala,<sup>1/</sup> la búsqueda de trabajo, el cuidado de los niños, el abastecimiento de algunos bienes y servicios esenciales durante emergencias, y la habitación (Lomnitz, 1979; Roberts, 1980).

Las investigaciones que han destacado los vínculos internos de reciprocidad como característicos de los asentamientos precarios, han estudiado justamente asentamientos de ciudades en que: a) la proporción de inmigrantes rurales respecto al total de la población de la ciudad es muy alto; b) existe diferencia étnico-cultural entre los recién

---

<sup>1/</sup> Según Roberts, "los vínculos con personas allégadas, es decir con paisanos del mismo pueblo o con correligionarios, se convierten" ... "en elementos importantes de la dinámica de la economía en pequeña escala. Estos tipos de relaciones que se dan con relativa intensidad, constituyen la base en la que habrá de fijarse la confianza cuando se produzcan las relaciones económicas. Puesto que una gran parte de las transacciones que ocurren dentro del sector en pequeña escala, se apoyan en entendimientos tácitos y no son supervisados directamente por el empresario, el éxito depende de que se trabaje con aquellos a los que uno les tiene confianza ..., cuya conducta puede preverse". (Roberts, 1980:196).

llegados y la población nacida en la ciudad (aunque en algunos casos las diferencias obedezcan a percepciones subjetivas más que objetivas); y c) los asentamientos en un asentamiento precario provienen, en un alto porcentaje, de una misma región rural.

Es sintomático que justamente en estos casos, más que en otros, las relaciones entre el asentamiento precario y la economía formal estén mediatizadas por agentes intermediarios, tanto en el plano económico como en el político.

Cuando las características culturales del sector informal son muy diferentes del resto de la ciudad, la explotación de la fuerza de trabajo de los asentamientos precarios por parte de actividades del sector formal requiere de agentes familiarizados con ambos ámbitos culturales.<sup>1/</sup>

El desarrollo de relaciones de reciprocidad no debe ser visto como la simple reproducción o transplante en la ciudad, de modalidades campesinas de producción. Las relaciones que se establecen en el sector informal urbano son mucho más flexibles que las del campo. Roberts observó que en las empresas urbanas de pequeña escala en Guatemala y Perú, los empresarios no se obligan a asegurar trabajo estable a diferencia de su equivalente campesino. "Utilizan el trabajo de familiares y amigos cuando lo necesitan, pero igualmente lo dejan de lado cuando los negocios andan mal". No se encontró evidencia de que el pequeño empresario urbano desarrollase actividades simplemente para mantener ocupados a los miembros de la familia y amigos. En cambio, "le resultaba más útil centrar la atención en la red de intercambios y obligaciones que se desarrollan hacia el sector formal". (Roberts, 1980:196).

Por estar basados en vínculos personales, tanto la reciprocidad como su característica urbana que es la flexibilidad, en las relaciones internas implican la existencia de un cierto grado de homogeneidad económico-cultural internas y un territorio relativamente reducido con una apertura hacia el exterior, estrecha y además controlada. Por lo

<sup>1/</sup> En este respecto los intermediarios tienen un rol semejante al de los ladinos en el sector rural de países con elevado porcentaje de población indígena.

general, los estudios de tipo antropológico que privilegian estas variables se limitan a constatar estos hechos a veces con un tono apologético y otras con muestras de la admiración ante un mundo presentado como extraño.

La situación es muy diferente en los asentamientos precarios de ciudades en que el ritmo de crecimiento poblacional es menor, la proporción de éste atribuible a migración rural es reducida y decreciente y donde además no existen diferencias étnico-culturales muy pronunciadas entre campo y ciudad.

Por ejemplo, en Santiago ni siquiera el repliegue "hacia el interior" de los asentamientos populares que se produjo como resultado de la actual política económica, sugiere una situación de "dualismo" como el descrito por los estudios de Lomnitz en Ciudad de México. La heterogeneidad interior de los asentamientos populares y la inexistencia de diferencias étnico-culturales entre éstos y el resto de la ciudad hacen innecesarios la existencia de intermediarios con dominios territoriales para facilitar la explotación de la fuerza de trabajo.

Por un lado, las empresas capitalistas mayores contratan directamente mano de obra de los asentamientos precarios especialmente para distribución de ciertos productos, o como fuerza de trabajo ocasional. Por el otro, los ingresos provenientes de empleos externos al asentamiento, ya sea en el sector formal como informal, son redistribuidos internamente por redes de intercambio que siguen la misma lógica de lucro que las actividades del sector formal.

La influencia de estos tres factores internos de diferenciación de los asentamientos precarios da lugar a una variedad de situaciones que podrían ubicarse entre dos polos: un polo representado por los casos de asentamientos en estancamiento o deterioro; el otro, por el desarrollo progresivo. A mayor heterogeneidad (o a mayor proporción de asentados integrados al mercado laboral metropolitano, formal o informal), mayor será el ingreso a invertir para el desarrollo del asentamiento. La accesibilidad física a los centros de trabajo metropolitano puede contribuir a la heterogeneidad así entendida con una influencia relativa mayor en situaciones en que otras formas de accesibilidad (social, política) están restringidas o reprimidas.

/La inversión

La inversión interna del "excedente" en el desarrollo ambiental del asentamiento, es uno de los indicadores de su desarrollo. Su ritmo dependerá de la situación de la tenencia de la tierra y de la capacidad de los asentados para crear organizaciones colectivas y mantenerlas después de satisfechas las necesidades más inmediatas.

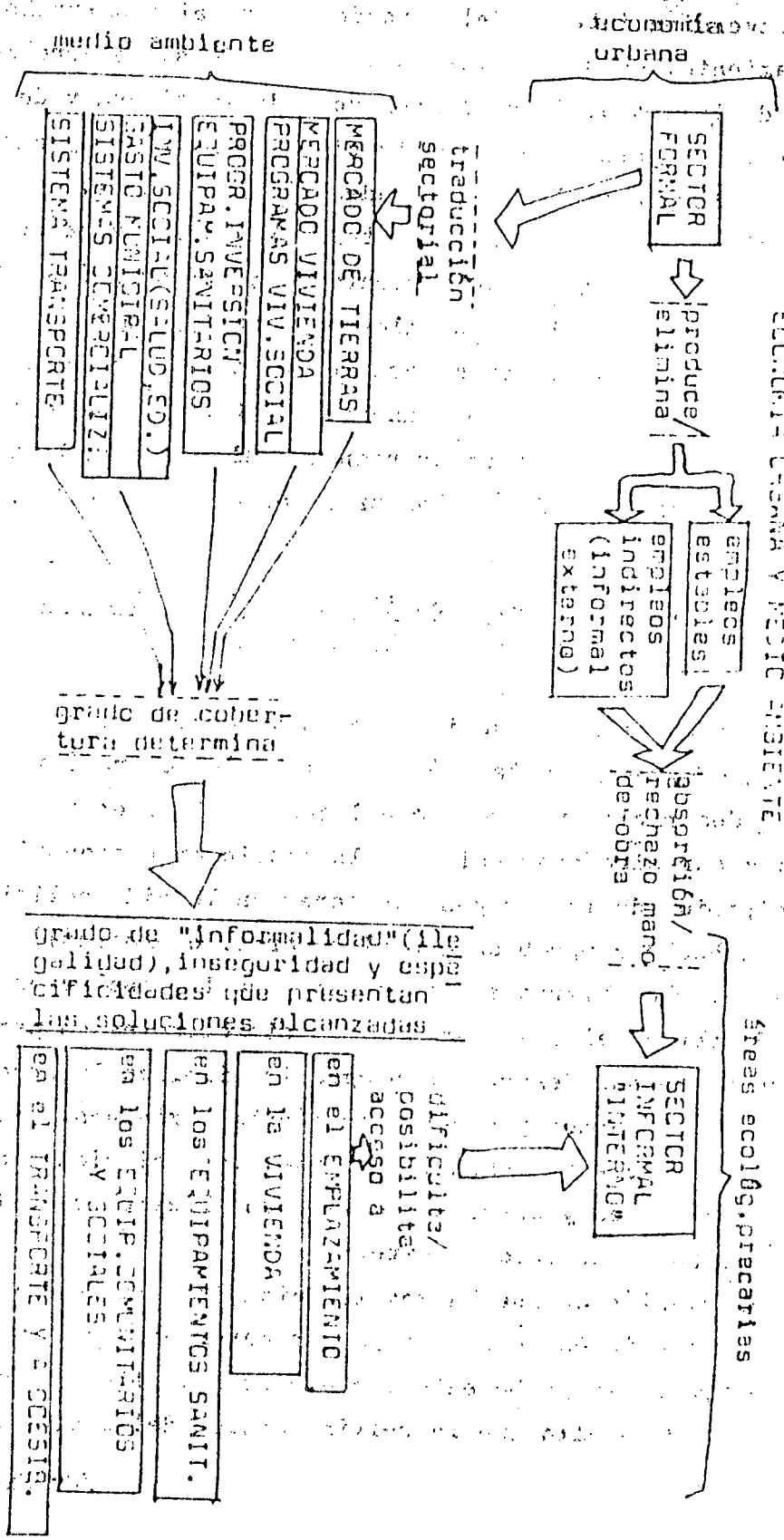
El mayor ingreso que podrían tener los asentamientos en áreas con excelente accesibilidad y equipamiento no se traducirá en "desarrollo", sino en deterioro de primar en ellos el inquilinato como forma de acceso a la vivienda. Lo mismo ocurre en asentamientos en que los títulos de propiedad no están "saneados". Como se puede observar, los problemas y las acciones a tomar respecto al medio ambiente, son diferentes según como se combinen los tres factores señalados.

### 3. Integración política, medio ambiente y asentamientos precarios

El problema que interesa analizar en esta sección se expresa en las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto la práctica política popular contribuye al desarrollo progresivo del medio ambiente; y al revés, en qué medida el desarrollo progresivo de la condición medioambiental estimula la participación de los grupos populares en la vida política nacional?

Es un hecho comprobado que el desarrollo progresivo es la alternativa más viable abierta a los pobres para la resolución de sus problemas medioambientales en general y habitacionales en particular. Es también un hecho que desarrollo progresivo implica la necesidad de movilizar recursos internos y superar obstáculos externos. Lo anterior no se logra sin una cierta cohesión interna: las soluciones a menudo dependen de decisiones y esfuerzos colectivos locales y de la fuerza local para influir sobre decisiones externas.

La afirmación de que la movilización interna de los asentamientos precarios es condición necesaria para remover obstáculos externos del desarrollo progresivo debe entenderse dentro de límites precisos. No se debe inferir de ella que la reivindicación del medio ambiente, desde



GRUPO DE OCIDENTALES Y RELACIONES TEMATICAS PARA EL ESTUDIO DE LA FICREZA URBANA EN AREAS ECOLOGICAS DE TERRIFICADAS

Gráfico 2

el nivel local pueda constituirse por sí sola en la base de movimientos sociales que apunten hacia cambios estructurales en los estilos de desarrollo. El avance teórico sobre marginalidad y movimientos sociales urbanos ha dejado bien en claro que tales cambios se resuelven en el contexto de las relaciones sociales de producción. No hay tal autonomía del problema medioambiental que justifique "frentes de lucha" y movimientos políticos propios de los asentados con ese fin, ni paralela ni independientemente de los movimientos laborales. La posibilidad de que la movilización popular en torno a problemas medioambientales pueda influir en cambios estructurales depende de cuan integrada ella esté en las reivindicaciones sociales más globales.

En este frente, el movimiento medioambiental no ofrece puntas de lanza que no estén ya presentes con más fuerza en el frente laboral. La afirmación de Quijano de que la aspiración prioritaria de todo individuo del sector popular, forme parte del sector formal o del informal, es un trabajo estable, es sugerente en este respecto (Quijano, 1980:111). Igualmente sugerente es la conclusión de Castells de que la conciencia dependiente o economicista del "poblador" chileno (percibe la posibilidad de cambio sólo "desde arriba" y no más allá de ciertos aspectos materiales inmediatos) es la actitud generalizada de las masas chilenas (Castells, 1973:19).

En el largo proceso de desarrollo progresivo, la acción política se desplaza sucesivamente entre el frente local (movilización de recursos internos) y el exterior (remoción de obstáculos externos). El mismo origen de un asentamiento popular puede ser el resultado de una movilización política. Es el caso de una ocupación por invasión de terrenos. En casos de invasión, obviamente la movilización comienza previamente a la ocupación misma de los terrenos. Se trata entonces de un momento del desarrollo progresivo en el cual la urgencia y gravedad de un problema medioambiental (por lo general de hacinamiento) estimula la cohesión interna del grupo afectado y la acción política consecuente. Esta acción es política ya que está dirigida a superar "de facto" un obstáculo, que

Gráfico 3

INTERNACION POLITICA (IP) Y MEDIO AMBIENTE (MA)

DIRECCION	PRIMER MOMENTO	SEGUNDO MOMENTO
NIVEL	Problema MA (1)	Cientelismo (3)
	Movilización colectiva para la formación del asentamiento.	Oposición o lucha
Local - exterior		Movilización colectiva para el desarrollo de servicios o desarrollo progresivo 1
	t MA t IP (2)	t IP t MA (4)
Local-Local	Desarrollo progresivo 2 Inversión en vivienda Rehabilitación o construcción de los orga- nización de las orga- nización indígenas.	Integración política Desarrollo progresivo III Integración a la ciudad.

/es externo



es externo al grupo (en el sentido que éste está fuera del mercado de la tierra) y a que por lo general, la acción es conducida por agentes de organizaciones políticas también externas.

El riesgo envuelto en una invasión varía de un país a otro y de una coyuntura a otra. En América Latina se han dado situaciones extremas en este sentido: invasiones conducidas, toleradas y reprimidas por los gobiernos. Pero ni siquiera la represión más violenta logra acabar con las invasiones. A lo más, lo que se logra es postergarlas obligando a los "sin casa" a soportar condiciones gravísimas de hacinamiento. El rol de la planificación en este "momento" inicial del desarrollo progresivo es cómo introducir la gestión técnica con el fin de minimizar los riesgos en vez de ignorar el hecho o descalificarlo por ilegal.

Finalizada la etapa de la ocupación (en el terreno invadido o en terrenos alternativos a los cuales son llevados posteriormente los invasores), el mejoramiento medioambiental dependerá en gran medida de la propia inversión de los asentados.

Si la ocupación se traduce en la asignación de lotes en propiedad privada, la inversión local se verá estimulada y el desarrollo progresivo iniciará una segunda etapa de movilización de recursos internos.

El rol de la planificación en esta etapa es contribuir a la eficiencia en el uso de recursos materiales escasos. El principal problema de la planificación es evitar el efecto del individualismo desintegrador que suele sobrevenir en este "momento". Se trata de perseverar la cohesión inicial para decisiones y tareas colectivas internas, que permitan aprovechar economías de escala en la construcción y compatibilizar usos privados y comunes del suelo; y negociar la ayuda externa con pleno conocimiento de los objetivos decididos localmente.

Un segundo momento ocurre cuando se requiere el desarrollo progresivo de servicios públicos (véase gráfico 3, etapa 3). Este momento exige, por un lado, la colaboración interna entre propietarios individuales, por el otro, la movilización local ante organismos centralizados por cuyas inversiones hay que competir con otros sectores sociales.

Una vez más la forma e intensidad con que se integra la acción política local con las estrategias políticas globales, varía de país a país. En algunos casos, la iniciativa puede originarse desde "arriba" como resultado de estrategias políticas nacionales. En este caso, la forma de relación establecida es el de "clientela". En otros casos, el avance depende de la presión política desde "abajo", la cual puede adoptar una relación de oposición y lucha o de clientela.

El primer caso suele ser resultado de la estrategia de un gobierno (o partido de gobierno) dirigida a ampliar su base de apoyo popular, bloqueado en otros frentes, por ejemplo, en el frente laboral.

Cuando la relación se da en forma de oposición o lucha, la movilización se manifiesta en contra de las reglas de funcionamiento del sistema y es conducido extra institucionalmente con frecuencia por partidos de izquierda. En esta alternativa, las soluciones no pueden ser otras que las realizadas por los propios afectados los que no verían la posibilidad de actuar en conjunto con el Estado. Ante la confrontación, la respuesta del Estado es la represión.

En la práctica, las formas alternativas descritas no se dan "puras". La relación de clientelismo ocurre casi siempre con presiones desde "abajo" y en ciertas coyunturas no está ausente la represión. Asimismo, la movilización iniciada por oposición o lucha puede dar lugar a concesiones circunstanciales de ambas partes.

La integración política ya sea como "clientela", ya sea por "oposición", es condición necesaria para el surgimiento de instancias locales de "poder" y gestión sobre el medio ambiente (véase gráfico 3, etapa 4). El poder de participación local en las decisiones sobre el desarrollo progresivo no se obtiene sin previamente conquistar una cuota del poder político global.

### III. AREAS DE INTERVENCION PLANIFICADA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS

Se ha sostenido antes en este trabajo que los progresos en el desarrollo de los asentamientos precarios dependen en gran medida de la remoción de obstáculos "externos" que impiden la movilización de recursos potenciales "internos" y de la acción conducente al uso más eficiente de estos últimos. La intervención planificada en el desarrollo progresivo tiene, en consecuencia, como función principal concertar las acciones de agentes que desde diferentes niveles y sectores, configuran la situación ambiental de los asentamientos precarios. Estos son los propios "asentados" y sus organizaciones locales, los organismos gubernamentales y las organizaciones sociales que vinculan las bases con los niveles superiores de poder político (municipal, estatal y nacional).

En este trabajo, sus limitaciones a tres áreas de intervención planificada, cuya influencia en la configuración de las condiciones medioambientales de los asentamientos precarios es obvia. Estas son el mercado de la vivienda y del suelo y el transporte. En efecto, entre los obstáculos externos, se verá que los precios de la tierra, las normas de planificación urbana y la organización del transporte urbano son particularmente discriminatorias de los sectores populares. Los efectos discriminatorios se ven aumentados por la complementariedad circular que existe entre estas tres variables, indicando que las políticas deben contemplar acciones sectorialmente integrados. Los programas de lotes y servicios son destacados como acciones sectorialmente concertadas hacia la remoción de obstáculos sectoriales "externos". Sin embargo, se sugiere que sus resultados han sido limitados por no haber sostenido desarrollo progresivo (posterior a la asignación de lotes) en acciones de base organizadas con fines colectivos y en forma mantenida en el tiempo.

#### Políticas de suelo y vivienda y el medio ecológico popular

Las condiciones de acceso al suelo urbano condicionan fuertemente las perspectivas de mejoramiento del habitat popular en las ciudades de

América Latina. Desde hace tiempo se ha venido señalando la importancia que tienen las formas de emplazamiento en el desarrollo autosostenido de la vivienda popular y, específicamente, el grado de seguridad en la posesión de los terrenos como factor estimulante de la inversión familiar en vivienda (Turner, 1965).

Otros factores, como el nivel de ingreso familiar y los costos de construcción, dificultan el desarrollo progresivo de la vivienda popular. La imposibilidad de acceder al suelo, en cambio, lo coarta.

Los mecanismos formales de acceso al suelo -el mercado de tierras y el de viviendas- excluyen a vastas capas sociales de bajos ingresos. El mercado de viviendas es el más excluyente, lo que se debe a que los precios de venta y los mecanismos de crédito no son alcanzables para el nivel de los ingresos populares. Se ha calculado que para acceder a una vivienda mínima a través del mercado, una familia del 20% más pobre de América Latina tendría que destinar a ese objeto el 10% de sus ingresos durante períodos de entre 50 y 300 años (Rosenbluth, 1975).

La alternativa habitacional obvia para los sectores de población bajo la demanda económica es la autoconstrucción espontánea. En los asentamientos precarios así formados, vive un alto porcentaje de la población de las ciudades de América Latina; en algunas más del 50% de ella. Sin embargo, tal alternativa implica el acceso al suelo. El mercado de suelo en estas ciudades presenta dos características que contribuyen a excluir a los sectores populares, coartando y, cuando menos, dificultando el desarrollo progresivo de la vivienda. Se trata del precio de los terrenos y las políticas de uso del suelo.

Aunque el aumento persistente de los precios del suelo urbano es común a todas las ciudades latinoamericanas bajo economías de mercado, sus efectos negativos son más graves en las grandes ciudades. En ellas, se concentra la demanda bajo la presión del crecimiento demográfico y en ellas la especulación y el mal uso de la tierra son más agudos. (Naciones Unidas, 1973). Las elevadas tasas de inflación, la escasez de alternativas de inversión en sectores productivos y la debilidad de

la tributación son factores adicionales que actúan como estímulos a la especulación con tierra en las ciudades de América Latina (Naciones Unidas, 1978).

La elevación generalizada de los precios en cada ciudad restringe las posibilidades de acceder al suelo para los pobres y, cuando lo logran, terminan encareciendo considerablemente la vivienda. Estudios realizados en Ciudad de Guatemala, inmediatamente después del terremoto de abril de 1978 -período de fuerte especulación- determinaron que la proporción del precio del suelo en el precio total de las viviendas populares llegaba a 57% en los tugurios de las áreas centrales, y a 63% en las viviendas de autoconstrucción en loteos periféricos ilegales (Marroquín, 1977).

Con la apertura de las economías latinoamericanas al mercado internacional, y el desarrollo del capital financiero, las actividades de intermediación e inversión inmobiliaria y, particularmente, la compra de tierra urbana, cobran primera importancia. Puede haber así una elevación significativa de los precios de la tierra en áreas de expansión contigua a asentamientos precarios, aún cuando se expanda considerablemente la frontera urbanizable, como las políticas de regulación del uso del suelo buscan controlar los altos precios, la especulación y las ineficiencias asociadas a un crecimiento "desordenado", de baja densidad y discontinuo. Por lo general, se trata de medidas restrictivas y prohibitivas que han terminado limitando la oferta de suelo más allá de sus rigideces naturales propias, esto es, ser un bien no reproducible y muy costoso de convertir al uso urbano. Una misma demanda se ve así enfrentada a una oferta artificialmente rigidizada. Los precios se elevan y el acceso a los mejores terrenos se hace aun más selectivo socialmente. De tal forma, los instrumentos clásicos de las políticas de suelo sirven a una planificación privada de exclusión. Aún cuando los precios unitarios del suelo en las zonas de mayores ingresos no difieren sustancialmente de los de áreas de bajos ingresos, las normas sobre tamaños mínimos de lotes aplicadas en las primeras, tienen una clara utilidad segregativa. Lo mismo sucede con ciertos estándares mínimos de construcción que implican costos fuera del alcance de los grupos de bajos ingresos.

/Otra característica

Otra característica de las políticas de suelo es ignorar las diferencias en los niveles de ingreso entre áreas y submercados internos. Los instrumentos y normas de planificación y diseño disponibles para áreas populares son generalmente los mismos disponibles para toda la ciudad, siendo que parecen más adecuadas a los patrones urbanos y de construcción adoptados por los sectores de altos ingresos: bajos índices de constructividad permitidos, propiedad individual de lotes frente a grandes espacios públicos asignados para áreas verdes, exclusión de usos productivos del suelo, entre otras. Estas normas no tienen efecto en las áreas populares o, las más de las veces, son eludidas por no adecuarse a las condiciones económicas ni culturales de esas familias. La casa con jardín se transforma en un espacio casi totalmente construido para permitir el alojamiento de una familia en crecimiento y el funcionamiento de talleres, comercios u otras actividades del sector "informal" de las economías urbana. Las grandes áreas verdes quedan como áreas cafés convirtiéndose en basurales o siendo ocupadas ilegalmente por familias sin techo. Las zonas suburbanas destinadas a usos residenciales se transforman en zonas de multiuso del suelo que constituyen espacios sociales y económicos capaces de lograr relativa autonomía frente al resto de la ciudad por requerimientos de la propia subsistencia.

El resultado de la exclusión de los pobres respecto del mercado de suelos asume formas diversas. En primer lugar, una densificación de los terrenos y áreas ocupadas por estas familias (la construcción de una habitación o pequeña vivienda en el patio de un pariente). La ocupación ilegal de terrenos baldíos es otra vía de "solución". Para minimizar los riesgos de represión, las localizaciones elegidas son periféricas y de baja calidad urbanística. Una tercera forma habitual de acceso al suelo es a través de loteos ilegales, carentes de los servicios de urbanización exigidos por ley, y por lo mismo, vendidos sin títulos o con títulos falsos de propiedad.

El carácter ilegal de los asentamientos precarios, aún en el caso cuando se ha accedido a través del mercado de suelo, es generalizado. Tanto por problemas de propiedad jurídica o por transgresión a las normas  
/urbanas, al

urbanas, el desarrollo y mejoramiento de estas zonas se resiente. Su carácter "no regulado" o abiertamente ilegal es, a menudo, esgrimido por el Estado como argumento para no extender los servicios públicos hacia los asentamientos precarios concentrando en cambio la inversión pública en otras zonas. La inversión familiar también se resiente, al no contar con la seguridad de la posesión y la protección de la legalidad urbana.

Otra forma de acceso a la tierra es por la adjudicación de viviendas construidas por los programas habitacionales directos del Estado. Estos no logran atender sino una proporción muy reducida de las necesidades. Entre estos programas cabe destacar dos: programas de vivienda social y programas de sitios y servicios.

Es sabido que los programas masivos de vivienda social difícilmente pueden incluir a quienes dependen de ingresos inestables ganados en empleos "informales". Los sectores favorecidos suelen ser de ingresos medios. Para aquellas familias de bajos ingresos que logran acceder a dichos programas subsisten dificultades serias como la inadecuación de los diseños a la cultura popular y a sus posibilidades de mantención de la vivienda (Turner, 1977). Por otra parte, generalmente estos programas se realizan en localizaciones alejadas sin los equipamientos vecinales mínimos.

Los programas de "sitios y servicios" de más reciente aplicación están orientados a remover tal vez el principal obstáculo para el mejoramiento del habitat popular. Sin embargo, si no se acompañan de políticas y normas más flexibles de uso del suelo, de programas de apoyo financiero y tecnológico a la construcción y de significativas inversiones en infraestructura, los procesos de desarrollo autosostenido del medio ecológico popular son muy lentos e irregulares. Además, el desarrollo posterior de los proyectos de "lotes y servicios", no sobrepasa los esquemas individualistas de acción. Después de adjudicados los lotes, no se han llevado a cabo desarrollos progresivos que utilicen el enorme potencial del esfuerzo colectivo de los asentados. Por un lado, quedan fuera del alcance de los asentados las economías posibles de obtener

/con los

con los aumentos en la escala de las operaciones de construcción y de producción y comercialización de materiales, y con la especialización del trabajo. Por el otro, se desaprovecha la dinámica participativa y solidaria generada en los esfuerzos de construcción habitacional para impulsar otras actividades de la vida del asentamiento.

### Políticas de transporte urbano: su efecto sobre las áreas precarias

La supervivencia de los grupos pobres de las grandes ciudades de América Latina depende en buena medida de la accesibilidad física a los centros de trabajo y de servicios.

La relación vivienda-trabajo para los grupos pobres está caracterizada por grandes distancias, tiempos y costos de viajes. Incluso hay casos donde los automovilistas viven más cerca de sus lugares de trabajo que los pobres, que se deben movilizar en servicios públicos deficientes. Por una parte, no pueden elegir la localización de sus viviendas más que dentro de parámetros limitados, al quedar excluidos de los mercados de suelo y habitacional. Por otra parte, sus lugares de trabajo son muy cambiantes, sobre todo cuando los empleos son de tipo "informal".

La relación vivienda-trabajo tiende a ser más desventajosa para los pobres cuanto más crece la ciudad. Es el efecto combinado de la expansión de estas grandes ciudades en base a una creciente masa popular segregada hacia los terrenos de menor valor en la periferia y de una estructura de actividades concentrada en el centro y las áreas residenciales de grupos con demanda solvente.

Las alternativas de localización residencial de los pobres fluctúan entre pagar mayores arriendos en el centro deteriorado y absorber mayores costos de transporte en la periferia.

Dentro de las condiciones de inseguridad económica, la preferencia por la vivienda propia, casi siempre en la periferia de la ciudad, es significativa. La capacidad de las áreas deterioradas del centro de la ciudad para absorber población queda sobrepasada por la rapidez del crecimiento. Las áreas centrales donde se localizan los pobres han llegado a niveles altísimos de hacinamiento y de subdivisión de espacios y

/residencias, en



residencias, en todas las grandes ciudades. De tal forma, las dificultades de transporte pasan a ser constitutivas de la situación de pobreza de grandes capas sociales.

Si los viajes al trabajo de los pobres se caracterizan por una inadecuada relación vivienda-lugar de empleo, no se presenta mejor la situación en lo referente a viajes por servicios. En las áreas ecológicas de residencias populares se observa un bajo grado de desarrollo en comercios y servicios. Por lo demás, sus pequeñas escalas de operación y su racionalidad orientada a asegurar el consumo del comerciante más que la reinversión capitalista, determinan notorias insuficiencias en lo referente a calidades y precios. Las alternativas suelen ser las zonas de comercio popular en el centro de la ciudad. Así, el ahorro en precios y calidades se ve contrarrestado por los mayores costos de transporte.

El mejoramiento de las condiciones de transporte para los pobres suele ser postergado por políticas que se concentran en apoyar el uso del automóvil particular (Thomson, 1979). Esto mismo explica, al menos parcialmente, que las "tasas" de motorización presenten un alza sostenida en las ciudades de América Latina.

Si se considera, además, que los automovilistas realizan como promedio más viaje que quienes viajan por otros medios, y que el uso del automóvil presenta fuertes concentraciones espaciales y en las horas-punta, los limitados recursos públicos destinados a transporte terminan beneficiando a los menos. Se establece una causación circular entre tasas de motorización creciente, congestión e inversión física en áreas de mayor concentración de uso de los automóviles.

Otras formas de apoyo al uso del automóvil particular están dados por las políticas automotrices que fluctúan entre el fomento de la industria interna y, por ende, la ocupación y los efectos en cadena sobre el sector industrial, y las facilidades de importación que terminan beneficiando al capital de intermediación. Esta política de transporte que fomenta y subsidia el uso del automóvil perjudica a los grupos

/y áreas

y áreas populares además por otra vía: la congestión y contaminación provocada por el uso del automóvil, especialmente en el área central de la ciudad, recae sobre toda la población, en particular sobre los pobres que exhiben una alta dependencia respecto del área central. Los no automovilistas deben sufrir pérdidas en su nivel de bienestar provenientes de las deseconomías externas generadas por los automovilistas (Linn, 1979).

Los intentos por mejorar las condiciones de accesibilidad de los pobres a través de las políticas de transporte presentan una serie de obstáculos. Fuera de los mencionados -relación vivienda-trabajo deficiente y sin perspectivas reales de mejorar en términos agregados, y la dominación que ejerce el uso del automóvil en el sistema urbano de transporte- se pueden mencionar otras dos: i) la institucionalidad desarticulada de planificación, y ii) la atomización empresarial del sector de locomoción colectiva.

En cuanto al primer punto, llama la atención la fragmentación de responsabilidades del sector transporte entre muchas instituciones públicas en la mayoría de las ciudades de países en desarrollo. Ello impide una acción integral sobre el sector que, además, está relacionada con la planificación global del uso del suelo (Linn, 1979).

En cuanto al segundo obstáculo se puede señalar que, en el límite, cada vehículo de locomoción colectiva es una empresa que debe arrojar utilidades. Esto constituye la explicación básica de que un alto porcentaje de los vehículos ingresen al centro siendo que la proporción del total de viajes que tienen su punto de origen o su destino allí es mucho menor. También explica los recorridos largos que penetran por vías secundarias con el fin de asegurarse una demanda estable. Los recorridos de extremo a extremo de la ciudad pasando por el centro son, así, lo usual. Las frecuencias se vuelven irregulares, los tiempos de espera mayores y la subutilización de los vehículos en la periferia de baja densidad contrasta con su sobreutilización en la zona central.

Estas características del transporte colectivo fueron detectadas en Santiago con la primera encuesta de origen y destino de pasajeros

/(Ministerio de

(Ministerio de Obras Públicas, Programa Chile California, 1966) y se repitieron en otra encuesta reciente (Ministerio de Transporte, Universidad Católica de Chile, 1977). En esa ciudad la relación entre número de empresarios y número de vehículos de locomoción colectiva es cercana a 1,5. En Lima también predominan los choferes propietarios, las pequeñas empresas organizadas por rentistas y las minicooperativas con los efectos señalados: recorridos largos a través del centro, frecuencias irregulares, largos tiempos de espera y subutilización de la capacidad transportadora a pesar de sobrecargarla y, paradójicamente, incapacidad de satisfacer la demanda (Sánchez y otros, 1978).

Frente a esto, la gestión se orienta a buscar soluciones referidas al tráfico -modificaciones constantes de la dirección del tránsito, ensanche de avenidas, reparación de las mismas- pero sin elaborar un plan que permita organizar el sistema de transporte público (Sánchez y otros, 1978).

La orientación de la política económica de algunos gobiernos hacia esquemas liberales vuelve más lejana la posibilidad de una planificación integral del transporte urbano, ya que ésta probablemente implicaría una intervención estatal que, además de ser ajena a tales esquemas, sería probablemente muy resistido tanto por los empresarios de la locomoción colectiva como por los automovilistas.

#### IV. PAUTA DE ORIENTACIONES METODOLOGICAS PARA LOS ESTUDIOS DE CASOS

Según la descripción hecha sobre las áreas precarias, existen vías para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres que están estrechamente asociadas a las variables ecológicas ambientales. En la práctica, lo común es que el mejoramiento se realice en forma espontánea desde "dentro" de las áreas precarias. Las políticas de desarrollo de áreas precarias deberían tomar en cuenta el reforzamiento observado en la realidad entre el mejoramiento espontáneo del medio ambiente y las perspectivas de integración económica, cultural y política de los pobres.

/No debería

No debería pretender que el estímulo a formas de solidaridad y a consumos colectivos pudiera dar lugar a un desarrollo progresivo que inicie transformaciones globales en las pautas hegemónicas consumistas e individualistas de la sociedad. De la misma manera, las relaciones económicas "informales" vinculadas a ciertas variables del medio físico -(como la posesión y la calidad de la vivienda y las condiciones de accesibilidad a los centros metropolitanos de actividad)-, difícilmente podrían terminar por abarcar y transformar la estructura económica global. Por último, las formas de organización e integración política surgidas en torno a las reivindicaciones ecológico-ambientales, no se deben visualizar como un instrumento decisivo para la transformación de las actuales estructuras de organización y participación política globales.

Planteamientos que tienden a argumentar en favor de tales cambios "desde la base" existen en los tres aspectos: económico, cultural y político. El primer supuesto teórico-metodológico de trabajo que aquí se propone se contrapone a dichos planteamientos. Si bien la calidad del medio ecológico de las áreas precarias estaría condicionado a la vez que facilitaría ciertas formas propias de integración económica, cultural y política, éstas quedarían subordinadas a las instancias hegemónicas de la economía, la cultura y la política.

La posibilidad de integración y mejoramiento existente a partir de acciones internas o externas a las áreas precarias en torno a las variables ambientales, no debe hacer perder de vista las relaciones de rechazo y subordinación que caracterizan la vida y las perspectivas futuras de los pobres de las ciudades.

La presente pauta metodológica es una conclusión de lo expuesto en este trabajo. Su objetivo central es servir de orientación a estudios de casos que se caractericen, primero, por facilitar comparaciones entre ciudades y entre etapas del desarrollo de una misma ciudad y, segundo, por contribuir al diseño de políticas urbanas viables para las áreas precarias.

/Definición del

### Definición del objetivo de estudio

El argumento sobre el que se ha extendido este trabajo sugiere la conveniencia de rescatar la dimensión ecológica de la pobreza, dada su relevancia como componente de las situaciones concretas a estudiar y considerando las ventajas metodológicas que ofrece para la realización de dichos estudios. El referente empírico de la pobreza urbana, definida en términos ecológicos, es más claro que si quedara definida en términos económicos o culturales.

Sin embargo, dicha facilidad no impide que surjan algunas dudas y dificultades metodológicas atendibles. Más de alguien podría señalar, por ejemplo, que en el tipo de estudios y temas propuestos, existe el peligro de caer en la tautología de hacer valer las mismas variables para la definición del objeto real de estudio y para la caracterización de éste.

La selección de las áreas a estudiar debe hacerse considerando los factores que se señalan como constitutivos de la pobreza urbana en su dimensión medio ambiente.

Los diagnósticos concretos estarían enfocados a un estudio más detenido de esas variables con el fin de detectar procesos y situaciones particulares de cada ciudad o de áreas internas de ésta. Una cosa es la mediación de ciertos factores como criterio para discriminar entre áreas de residencia de los pobres y de quienes no lo son, y otra es el estudio de los procesos concretos que han desembocado en los resultados y valores que fueron considerados para la identificación de las áreas.

Siendo éste el objetivo de los estudios de caso, el peligro de la tautología se disipa. Este sería válido si el objetivo de los estudios fuera determinar si los habitantes de las áreas -o las áreas mismas- pueden ser considerados como pobres o no.

Una dificultad de tipo práctico surge al enfrentar la selección de los barrios o áreas urbanas de estudio. Un primer paso es definir criterios para discriminar entre áreas pobres y las que no lo son. Se

/ha hecho

ha hecho mención a las variables de emplazamiento, vivienda, accesibilidad y equipamiento social y sanitario del vecindario como las que definen las condiciones del habitat. Para cada una de ellas, se podrían identificar situaciones de pobreza. Los emplazamientos podrían ser clasificados como irregulares cuando no hay propiedad jurídica sobre los terrenos y cuando no hay ajuste a la normatividad urbana, o una de las dos cosas; la vivienda como precaria en función de su capacidad para proteger efectivamente del exterior, su estado de conservación y/o la inexistencia de servicios considerados básicos (agua potable dentro de la vivienda, por ejemplo); las condiciones de accesibilidad a los lugares de mayor actividad urbana como deficientes cuando los tiempos y/o costos de viaje son excesivos; por último, el equipamiento vecinal podría catalogarse como deficitario.

Para la selección de las áreas de estudio parece necesario especificar aun más estos criterios. ¿Cuándo los equipamientos son deficitarios, los tiempos y costos de viaje excesivos, y así sucesivamente? Dicha especificación de criterios difícilmente podría ser la misma para distintas ciudades. Si se considera que en el caso de cada variable se intenta diferenciar entre pobres y no pobres dentro de una misma ciudad, el valor de la variable que discrimina en este sentido debe ser determinado en cada situación histórica. Por lo demás, los indicadores mismos pueden variar considerando la información disponible o posible de obtener.

Otro problema, vinculado al anterior, es el de la jerarquía entre las cuatro variables consideradas. Si un área determinada se caracteriza por una ocupación ilegal del suelo y por condiciones habitacionales precarias, presentando una accesibilidad y un equipamiento satisfactorios, ¿basta eso para clasificarla entre las áreas precarias que se estudiarían? Si, por el contrario, la vivienda es insalubre y de baja calidad, siendo el resto de situaciones aceptables, ¿se debe estudiar dicha área?

Podría plantearse una jerarquía entre las variables, señalando

/que el déficit

que el déficit en una o dos de ellas sería requisito indispensable para seleccionar un área. Una vez cumplido ese requisito, las restantes dos o tres variables podrían servir para hacer una tipología con las áreas seleccionadas. Dicha jerarquía y criterios deberían también ser diferenciadas para responder a las particularidades de cada ciudad o de determinado momento en el desarrollo histórico de una misma ciudad. Tal vez en Santiago de 1940, habría bastado la variable vivienda para seleccionar las áreas de estudio. La producción de viviendas residía casi exclusivamente en el mercado, el que excluía a los pobres. En cambio, tal criterio no bastaría para la misma ciudad en la actualidad, donde muchos grupos pobres viven en conjuntos habitacionales construidos y asignados por el Estado en la década de los sesenta, principalmente.

La conclusión metodológica de lo anterior, es que el objeto real de estudio en cada caso requiere, para ser identificado, la definición de un objeto teórico de estudio. Esto último está vinculado a los criterios que se han aludido, los que deben corresponder a la situación histórica de cada ciudad.

#### Diagnóstico de las áreas precarias

El objeto real de estudio, esto es, las áreas urbanas precarias, una vez que ha sido definido teóricamente e identificado en la práctica, tendría que ser abordado desde una doble perspectiva. Por una parte, a través del análisis de los obstáculos externos que entaban el desarrollo del medio ecológico popular. Por otra, con el estudio de los recursos internos de dichas áreas y el grado en que son movilizados con ese objetivo.

En el diagnóstico de los obstáculos externos se abordarían los siguientes primeros tres temas referidos a las estructuras globales de la sociedad:

1. Tendencias recientes y perspectivas de empleo para los grupos pobres. Se incluiría aquí un análisis de la economía "formal" y su impacto sobre el sector "informal", especialmente en lo referente a

/empleos fuera

empleos fuera de las áreas de residencia de los pobres. Tales empleos parecen constituir la alternativa más cercana para allegar recursos a las áreas precarias, los que se destinan parcialmente al mejoramiento del habitat.

2. Difusión y socialización de la población en patrones de consumo y de relaciones sociales determinados.

Habría que tener en cuenta la posible influencia de estos patrones culturales hacia el interior de las áreas precarias. Podrían llegar a resentir la solidaridad y la inversión en bienes de consumo colectivo que, en alguna medida, son conductas asociadas a los procesos de desarrollo progresivo. La existencia de ciertos frenos morales y sociales al individualismo, la competencia y el consumismo, tanto a nivel de los patrones culturales, de la difusión de masas como de las medidas de política económica, pueden resultar de gran interés para el estudio.

3. Nivel de tolerancia del sistema político con las organizaciones de base. Este tema estaría enfocado particularmente a la suerte que tienen las organizaciones de asentados cuando enfocan su acción hacia el exterior de las áreas precarias, con el fin de lograr ciertas conquistas vinculadas a su situación habitacional. La caracterización del tipo de relaciones entre estas organizaciones y las estructuras de decisión central ("clientelismo" oposición) parece relevante de estudiar, siempre que exista algún tipo de relaciones.

Otros temas sobre obstáculos externos dicen relación con mecanismos y estructuras sectoriales directamente vinculados a las condiciones de habitabilidad dentro de la ciudad:

- a) Los esquemas culturales dominantes tienen usualmente una traducción sectorial en ciertos patrones de urbanización sancionados institucionalmente, los que no siempre se adecúan a las condiciones culturales y a las posibilidades económicas de los más pobres, terminando por entorpecer el mejoramiento de su habitat. También en términos culturales,

/hay ciertos



hay ciertos diseños y tecnologías de construcción socialmente aceptados e incluso cargados valorativamente que quedan más allá del alcance de los pobres.

b) El sistema económico y, específicamente, su sector "formal" tiene traducción sectorial en ciertos mecanismos que en grado significativo excluyen a los pobres. Estos quedan marginados respecto de determinados bienes y servicios que resultan claves dentro de sus "estrategias de sobrevivencia". Parece relevante estudiar en este sentido el mercado de tierras, el mercado de viviendas y el sistema urbano de transporte.

El estudio de los recursos internos corresponde a la parte medular de los estudios de casos. Presenta dos desafíos básicos. Por una parte, conocer las soluciones concretas que los asentados han dado a sus necesidades habitacionales, considerando los obstáculos externos que han debido enfrentar. Por otra parte, estimar la medida en que dichas soluciones ecológico-ambientales sirven, primero, para lograr un mejor nivel de integración y ajuste a las estructuras globales de donde se originan las dificultades externas (sistemas económicos, culturales y políticos); y segundo, estimar en cuánto contribuyen a la sobrevivencia económica (empleo, ingresos) de las familias.

Previamente debe hacerse una aclaración metodológica. El estudio de los recursos internos implica referirse a áreas precarias concretas de cada ciudad. Quizás sería conveniente estudiar un número determinado de áreas representativas de situaciones tipo que se presentan en una ciudad. La identificación del objeto real de estudio discutido en las páginas anteriores provee un listado amplio de áreas y, al mismo tiempo, algunos elementos -quizás no todos los necesarios- para generar una tipología de áreas precarias. Las áreas concretas a estudiar podrían ser representativas de estos "tipos".

En lo referente a soluciones espontáneas, el diagnóstico comprende tres temas principales:

1. Formas y estándares de ocupación del suelo y situación de tenencia.

/Importante es

Importante es conocer el grado de desajuste respecto de la normatividad urbana y la situación jurídica de propiedad de los lotes, así como el grado de tolerancia respecto de situaciones irregulares.

2. Diseños y tecnologías constructivas surgidas en concordancia con las posibilidades económicas y a las costumbres de las familias pobres.

3. Volumen y patrones de viajes dentro de la ciudad, y costos y tiempos de viaje asociados.

La medida en que dichas soluciones espontáneas permiten una mayor integración o, al contrario, implican un mayor desajuste respecto de las instancias económicas, culturales y políticas globales, podría estudiarse abordando los siguientes temas:

- tipo de relaciones sociales (individualismo-solidaridad) presentes en las áreas precarias. Importante resulta examinar el grado de coherencia y estabilidad de estos comportamientos, su vinculación con los procesos de desarrollo progresivo de las viviendas y el entorno físico y, por último, su nivel de ajuste o contradicción respecto de las pautas culturales dominantes en la sociedad;
- las pautas de consumo (consumismo-consumo colectivo) que presenta la población de las áreas precarias: la estabilidad, diferencias internas y grado de ambivalencia dentro de un mismo individuo, que presentan esas pautas de consumo. Es relevante ver la relación que ello tiene con el desarrollo progresivo y los posibles desajustes respecto de las costumbres dominantes en la sociedad;
- las formas de organización existentes entre los asentados y el grado en que están integradas al sistema político, preferentemente en el nivel local de participación. Interesa conocer el grado en que ello se relaciona con los problemas y reivindicaciones medio ambientales.

Un último tema buscaría determinar la influencia que sobre los ingresos familiares pudiera tener la solución espontánea dada a los requerimientos ecológico ambientales (vivienda, emplazamiento y transporte).

/Recomendaciones de

### Recomendaciones de políticas para las áreas precarias

El propósito de concluir en recomendaciones viables obliga a dejar de lado políticas que pretendieran modificar las estructuras económicas, políticas y culturales dominantes.

Aquí sólo tiene sentido señalar los frentes de problemas en torno a los cuales cabe considerar la recomendación de políticas que respondan al diagnóstico realizado.

- i) Diferenciación de las normas de uso del suelo (patrones de urbanización) y su flexibilización para responder a las necesidades, costumbres y nivel económico de las familias pobres.
- ii) Investigación en diseños y tecnologías constructivas populares con el fin de fomentar su uso en forma eficiente y discriminar entre ellos según costos, facilidad de aprendizaje, etc.
- iii) Políticas de tierras que facilitan el acceso de los pobres a ella.
- iv) Políticas de financiamiento y fomento de los procesos de autoconstrucción.
- v) Políticas de transporte orientadas a la utilización de medios alternativos que reduzcan costos y tiempos de viaje.
- vi) Políticas de fomento de los esfuerzos colectivos (organización de la comunidad) para el desarrollo progresivo del medio ecológico.
- vii) Políticas de fomento de la inversión familiar en consumo colectivo destinado a mejorar el habitat.
- viii) Políticas destinadas a apoyar y desarrollar las funciones económicas de la vivienda (talleres, comercios).