



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL.
E/CN.12/URB/2/Rev.1
UNESCO/SS/URB/LA/2/Rev.1
6 de julio de 1959

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos

Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

ALGUNAS NORMAS DE POLITICA GENERAL QUE ENTRAÑA
LA URBANIZACION

CONTENIDO

	<u>Páginas</u>
ALGUNAS NORMAS DE POLITICA GENERAL QUE ENTRAÑA LA URBANIZACION.....	1
Datos e investigaciones necesarios como fundamento de una política.....	5
Planificación, coordinación y administración.....	10
En el plano nacional.....	10
En el plano local.....	11
Medidas encaminadas a reducir la tasa de crecimiento urbano o la concentración de la población en las ciudades principales: desarrollo rural; descentralización de la administración, de las instituciones sociales y de la industria.....	15
Medidas especiales para los posibles migrantes a las ciudades: información y orientación.....	19
Medidas especiales para los migrantes en las ciudades: recepción y orientación.....	20
Centros de recepción y alojamiento provisional.....	21
Centros y servicios de información y orientación.....	22
Eliminación de secuelas involuntarias de leyes y reglamentos.....	24
La política social y la pobreza generalizada.....	25
Mantenimiento y estabilización de la familia: niños y adolescentes.....	28
Servicios de vivienda y otros servicios urbanos afines.....	30
Planeamiento y control del uso de la tierra.....	35

ALGUNAS NORMAS DE POLITICA GENERAL QUE ENTRAÑA
LA URBANIZACION 1/

En el presente documento se examinan las características del rápido crecimiento de las ciudades latinoamericanas en relación con la política socioeconómica y se presta particular atención a los efectos de las grandes migraciones desde las zonas rurales y pequeñas agrupaciones urbanas a estas ciudades.

Los problemas que se agrupan bajo el término "urbanización" sólo pueden distinguirse en forma arbitraria del conjunto más amplio de problemas envueltos en la administración municipal, en el crecimiento y la redistribución de la población nacional y en el proceso de desarrollo económico y social. Un período de rápido crecimiento puede exigir programas totalmente nuevos; pero en este documento se evaluarán especialmente aquellas medidas que se han aplicado por otros motivos, analizando su eficacia para promover el bienestar humano en las condiciones especiales de rápida urbanización, y la mejor manera de combinarlas y adaptarlas para hacerlas más efectivas.

El hecho de que aquí se considera la política socioeconómica exclusivamente desde el punto de vista de la urbanización no implica, naturalmente, que las autoridades encargadas de elaborar normas de política nacional tengan las misma actitud. La aplicación de una política más general, en campos como el del desarrollo rural que a la larga pueden repercutir con mayor intensidad en el proceso de urbanización que las medidas puestas en práctica en las propias ciudades, no puede ni debe estar motivada principalmente por el ánimo de fomentar o contener la urbanización.

1/ Este estudio se basa principalmente en comentarios extraoficiales proporcionados por sociólogos y autoridades en materias de administración pública, bienestar social, vivienda y urbanismo, problemas demográficos y defensa social, en respuesta a solicitudes hechas por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, pero también aprovecha informaciones de otras fuentes incluyendo las relativas a programas en regiones distintas de América Latina. Complementa el Capítulo IX del Informe sobre la situación social en el mundo que describe las principales características de la urbanización en América Latina. Lo mismo que en ese informe, el término "urbanización" se usa aquí para referirse "al proceso mediante el cual una proporción creciente de la población de un país vive en localidades urbanas".

En este estudio se da por sentado que las ciudades continuarán creciendo y que no sería realista una política que impidiera una mayor urbanización. No obstante, esta premisa no supone desatender las numerosas advertencias de que la ciudad latinoamericana está creciendo en forma demasiado rápida y desequilibrada. Podría ser aconsejable retardar el ritmo de urbanización y desviar en cuanto sea posible la corriente de migración interna desde las capitales hacia las ciudades de provincia. Sería contraproducente una "política de urbanización" que se limitara a mejorar el nivel de vida de las ciudades y a proporcionar servicios sociales a las masas urbanas. Esa política aumentaría la desigualdad, excesivamente marcada ya, que existe a favor de las ciudades por lo que respecta a gastos públicos, servicios sociales y niveles de ingreso. Esta disparidad, además de ir contra los intereses de la población rural, estimula los peores aspectos del crecimiento urbano que resultan de la inmigración de campesinos que no están preparados ni psicológica ni vocacionalmente para vivir en el medio urbano.

Un breve estudio de los distintos campos relacionados con la urbanización y que son materia de política contendrá, inevitablemente, más preguntas que respuestas. Por un lado, los habitantes de todas las ciudades necesitan aproximadamente la misma variedad de bienes y servicios. En ninguna ciudad que está en proceso de rápido crecimiento se satisfacen estas necesidades en forma óptima y algunas de las urbes más grandes y ricas del mundo parecen afrontarlas de manera expeditiva, con sólo esfuerzos intermitentes de coordinación y planificación a largo plazo. De poco sirve señalar una vez más a las autoridades municipales que las ciudades en rápido crecimiento necesitan más y mejores viviendas, mayor eficacia en el control del volumen y dirección de su crecimiento, mejores escuelas y servicios de bienestar social y mayores recursos para costear todo esto. Por otra parte, no es lógico que dos países o ciudades cualquiera vayan a coincidir exactamente en las prioridades que deben dar a las diferentes medidas ni en las que es posible determinar de acuerdo con su capacidad administrativa y la intensidad relativa de las fuerzas en pugna. Sin embargo, tal vez sea útil exponer en forma realista las alternativas que a las autoridades administrativas se les presentan ante el rápido crecimiento urbano y las interrelaciones de las diversas medidas.

En la mayoría de los países latinoamericanos los principales problemas urbanos no podrán resolverse en forma satisfactoria mientras no mejoren considerablemente los niveles de ingreso y de productividad y es evidente que las prioridades asignadas a las medidas sociales dependerán en gran medida de su contribución al logro de esta meta. Cuando se trata de aplicar medidas sociales progresistas en las actuales condiciones de pobreza generalizada y de escasez de fondos públicos probablemente se tomarán iniciativas que suponen un gasto excesivo de recursos y que casi no guardan relación con las necesidades reales, como: a) pequeños proyectos "de exhibición" que satisfacen elevadas normas de calidad, pero que sólo benefician a un grupo reducido de personas relativamente acomodadas; b) creación de mecanismos administrativos complicados que no pueden cumplir su ambicioso mandato porque los fondos de que disponen apenas les alcanzan para pagar a su propio personal; c) sistemas de financiamiento de los servicios sociales mediante la aplicación de impuestos a los beneficiarios, personas de escasos recursos para quienes la carga tributaria resulta desmedida en relación con los servicios que obtienen. En general, conviene que los nuevos programas sociales se inicien con pequeños proyectos pilotos, pero en estos casos hay que tener presente desde un comienzo su posible ampliación o repetición, así como la posibilidad de que el proyecto tenga un objetivo más amplio que la mera asistencia directa a los necesitados, principalmente el de fomentar la iniciativa individual y la capacidad para ganarse la vida.

En este estudio no se examinarán las políticas demográficas nacionales pero el tema merece siquiera alguna alusión. Con excepción de Puerto Rico, ningún país latinoamericano está considerando medidas tendientes a detener el crecimiento demográfico, y no es probable que aparezcan en un porvenir más o menos cercano.

Aparte de algunos de los países más pequeños (El Salvador, Haití, Puerto Rico) no hay perspectivas inmediatas de sobrepoblación y algunos países se consideran "subpoblados". No obstante, muchas zonas rurales que parecen tener escasa población no proporcionan a sus habitantes condiciones tolerables de vida, por haber disminuído la fertilidad del

/suelo y

suelo y porque los métodos de cultivo y regímenes de tenencia de la tierra son deficientes. La elevada tasa de crecimiento demográfico (2 a 3 por ciento anual en la mayoría de los países latinoamericanos) significa que es muy elevada la relación entre la población infantil y la de edad activa y permite predecir una migración desde el campo a las ciudades de proporciones abrumadoras. Ello ha llevado a ciertas personas a dudar de que en estas condiciones los países latinoamericanos puedan elevar sus niveles de vida. A la larga, la urbanización podría ir acompañada de una disminución en la tasa de crecimiento demográfico, como ha sucedido ya en la Argentina, Chile y el Uruguay, pero no se sabe a ciencia cierta cuándo y cómo sucederá en otras partes.

No es necesario entrar a analizar detenidamente las medidas de control directo de la redistribución interna de la población (bien adoptando medidas restrictivas que impidan el trasladarse y arraigarse en las ciudades o bien obligando a los migrantes a regresar al campo). Estas medidas no se han aplicado en América Latina y en otras partes no parecen haber dado muy buenos resultados. Pocas autoridades latinoamericanas las consideran viables o convenientes. Cuando los países latinoamericanos quieren reducir el volumen de migración hacia las grandes ciudades recurren a una variedad de incentivos o disuasivos indirectos como el desarrollo de las zonas rurales y el reemplazamiento de industrias.

Datos e investigaciones necesarios como fundamento de una política

Hasta ahora las autoridades municipales de América Latina no han aprovechado más que en forma limitada las estadísticas demográficas o de otra especie y raras veces han organizado estudios especiales como guía para formular una política. Por una parte, la mayoría de los programas urbanos han sido de tan restringido alcance que ni siquiera han atendido a las necesidades más evidentes; por la otra, las estadísticas en general no existen, no están al día o son muy incompletas, y no constituyen así un buen fundamento para la programación. Hasta hace poco sólo contados países disponían de institutos de investigación social o investigadores competentes.

Ahora, en cambio, los sistemas escolares urbanos, las cajas de seguro social, los programas de vivienda, etc., se han ampliado a tal punto que las autoridades encargadas de administrarlos sienten la necesidad de conocer mejor las necesidades que están tratando de satisfacer, los resultados de los programas en ejecución, las características de los grupos beneficiarios (incluso sus opiniones y sus aspiraciones manifiestas) y los cambios probables de las necesidades en el porvenir. Al mismo tiempo, los países están empezando a adquirir los medios de información estadística y de investigación con qué responder a esa demanda. La mayoría de las ciudades cuentan ahora con datos censales y bioestadísticos con los cuales pueden estimar bastante exactamente el tamaño de su población. También disponen de informaciones - en general no del todo satisfactorias - acerca de la distribución por edades, composición de la familia, ocupaciones, niveles de ingreso y vivienda.

Estos datos pueden servir - y en algunos casos ya se están utilizando - para calcular las necesidades de diferentes niveles de enseñanza, formación profesional, dimensión de las viviendas en los programas de habitación popular, etc.

Las informaciones existentes resultarán más provechosas si se las estudia y elabora cuidadosamente para ponerlas en una forma más manejable. El Censo de las Américas de 1950 marcó un gran adelanto en cuanto a cobertura y exactitud con respecto a censos anteriores, pero según han señalado los sociólogos gran parte de su utilidad potencial se ha perdido por el deficiente análisis de los datos y las defectuosas tabulaciones empleadas en

/algunos informes

algunos informes de los censos nacionales. El Censo de las Américas de 1960 no sólo podrá aprovechar esta experiencia sino que realzará el valor de los datos anteriores, que se necesitarán para efectuar comparaciones e identificar tendencias.

No obstante, en amplios aspectos existe una ignorancia casi total acerca de las características demográficas de la población urbana, para no hablar de sus rasgos y aspiraciones culturales, cuyo conocimiento será indispensable para una programación social eficaz. Recién empiezan a aparecer investigaciones sociológicas o antropológicas especiales sobre determinadas clases sociales, grupos profesionales o barrios urbanos. Muy poco se sabe de cómo funciona la movilidad social entre las diferentes clases urbanas. Naturalmente, algunos de los vacíos más grandes en nuestro conocimiento se relacionan con la constante adición a las poblaciones urbanas de miles de migrantes internos o se deriven de ella. Hasta los países que tienen sistemas estadísticos muy avanzados encuentran suma dificultad - tanto por motivos teóricos como prácticos - en medir la migración interna.^{1/} En los países insuficientemente desarrollados de todo el mundo, es todavía más escasa la información fidedigna debido al bajo nivel cultural de los migrantes, a su desconfianza de las investigaciones oficiales y a los limitados recursos que es posible asignar a los estudios sociales. No obstante las dificultades existentes, los países latinoamericanos podrían recopilar bastante más información de la que ahora poseen, tanto sobre los migrantes como sobre la población arraigada durante más tiempo en la ciudad con la cual los primeros conviven.

Los datos censales constituyen un marco valioso para el estudio de la urbanización, pero de solicitarse todas las informaciones necesarias para la programación, el censo en sí podría convertirse en algo absurdamente engorroso y caro. Además, los diez años que median entre uno y otro censo

^{1/} A los datos sobre la migración interna de los Estados Unidos, por ejemplo, se los calificó hace poco de "insuficientes para algunos de los fines demográficos más rutinarios". (William Peterson, "Internal Migration and Economic Development in Northern America", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, marzo de 1958, p. 52.) Para un examen detallado de los problemas de la medición, véase Donald J. Bogue, "Métodos para estudiar las migraciones internas", documento técnico preparado para el Seminario sobre Estudios de la Población en la América Latina, celebrado en Río de Janeiro, en diciembre de 1955.

limitan su utilidad en relación con la migración, cuyas corrientes pueden variar con mucha rapidez como reacción a las oportunidades de empleo o al desempleo en las ciudades; a las inundaciones, sequías o estado de intranquilidad política en el campo, o incluso con la construcción de nuevas carreteras.

Parece que hace falta una combinación de varios métodos para obtener informaciones así como algún tipo de organismo central que las recopile y analice; ese organismo podría ser una sección de una oficina central de planificación que trabaje en cooperación con las universidades y otros organismos especializados en la investigación. En muchos casos, las autoridades municipales están demasiado abrumadas con el trabajo inmediato para ir en busca de las orientaciones que podría darles la investigación, y a menudo no tienen fe en su valor. Para comenzar, un buen organismo central de investigación debe tener una clara visión de los datos que son necesarios para formular una política; debe estar dispuesto a proporcionar los datos que se le soliciten, hacer los estudios especiales necesarios para programas concretos y averiguar qué efectos tendrán medidas alternativas. También debe someter el resultado de sus investigaciones a consideración de las autoridades en la forma más útil posible y despertar por ellas el interés del público en general. Actualmente las universidades son las que suelen estar mejor dotadas para efectuar estos estudios y para suscitar la discusión pública acerca de su aplicación práctica,^{1/} pese a que sus escuelas de ciencias sociales disponen de escasos fondos e investigadores capacitados. En general ni los planificadores ni las autoridades administrativas necesitan datos muy refinados sino informaciones lo bastante fidedignas como para ayudarlos mejor a comprender las principales tendencias de la población urbana. Entre los métodos para recopilar esas informaciones que podrían combinarse, figuran los siguientes:

^{1/} La serie de seminarios sobre los problemas y las necesidades de las diferentes regiones de Chile en materia de política, incluido el Gran Santiago, organizada por la Universidad de Chile es un ejemplo interesante del último tipo de actividad. Véase Universidad de Chile, Departamento de Extensión Cultural, Boletín Informativo, Número Especial dedicado a la Primera Etapa del Seminario del Gran Santiago, abril-mayo 1957, p. 118.

1) Estudios por muestreo de las localidades situadas en la ciudad misma o en su periferia, con atención preferente a los distritos de tugurios que, según se cree, cobijan un número importante de migrantes recientes, u otros grupos que presentan problemas apremiantes de política (personas sin empleo regular, familias pobres o inestables, etc.). Estos estudios deberían recoger informaciones cualitativas sobre las características culturales y psicológicas así como datos cuantitativos acerca de las características demográficas y los niveles de vida. Organismos como el Instituto de Crédito Territorial de Colombia y el Instituto de Etnología de la Universidad de San Marcos, Perú, ya han recogido una valiosa experiencia al estudiar los barrios de tugurios teniendo en vista fines prácticos para dar nuevas viviendas y aumentar los ingresos de sus ocupantes.

2) Identificación de las zonas rurales que tienen una elevada tasa de migración a las ciudades y organización en estas regiones de encuestas por muestreo y de estudios de las comunidades, prestando especial atención a las causas de la migración y el proceso de "selección" de los migrantes. Hasta ahora, no se ha hecho prácticamente ningún estudio de las zonas rurales cuyo objetivo principal haya sido la migración a las ciudades, aunque se han obtenido algunas informaciones a través de los estudios preparados con otros fines.

3) Información recopilada como subproducto de las actividades de organismos como escuelas, centros de salud pública, bolsas de trabajo, cajas de seguro social y organismos de asistencia social, o mediante encuestas realizadas por esos organismos entre su clientela. Actualmente, las instituciones sociales en general sólo recopilan datos con fines administrativos; esos datos no se prestan fácilmente para alcanzar el objetivo más amplio de conocer las características y las necesidades de la población urbana. Sin embargo, al tratar de obtener informaciones más útiles de esas fuentes, conviene actuar con prudencia y no dar tanta importancia a la recopilación de datos que los organismos no puedan realizar sus actividades sustantivas y que la gente deje de utilizar sus servicios por desconfiar del propósito de las preguntas, por las dificultades en llenar las cédulas, etc.

/4) Estudios de

4) Estudios de obreros en fábricas y otros lugares de empleo. Es indudable que esos estudios pueden proporcionar informaciones valiosas, pero en el pasado les ha sido difícil a los investigadores sociales obtener la cooperación de los empleadores.

5) Inscripción de los migrantes que llegan a la ciudad. Es dudoso que en las condiciones actuales pueda aplicarse un sistema de inscripción obligatoria sin incurrir en onerosos gastos y excesiva intervención policial con los migrantes. No obstante, podrían obtenerse útiles informaciones mediante la inscripción voluntaria combinada con un servicio de asesoramiento y asistencia (véase más adelante), ampliando gradualmente la amplitud del registro. Muchas ciudades ya recogen informaciones sobre el número de personas que llegan o salen por los medios de transporte público. Sería beneficioso ampliar esas estadísticas de manera de incluir a los pasajeros de camiones de carga y a las personas que viajan a pie, con indicación del lugar de origen.

Planificación, coordinación y administración

En el plano nacional. Una "política de urbanización" supone la integración de muchos tipos de medidas que ahora incumben a distintos organismos gubernamentales o no gubernamentales, tanto nacionales como locales. Es difícil saber cómo hacerlo en la mejor forma posible, y ello depende sobre todo de la organización del gobierno. La creación de un organismo nacional permanente responsable de la política de urbanización probablemente no será la solución óptima para la mayoría de los países. Expertos en administración pública han señalado que algunos países latinoamericanos están demasiado dispuestos a crear organismos nuevos cuyas funciones duplican las de los existentes, y en cambio no prestan debida atención a la posibilidad de reforzar los organismos establecidos y ampliar sus funciones para hacer frente a nuevas necesidades.

Varios países latinoamericanos ya cuentan con organismos nacionales de economía y de planificación social. Los costos generales que supone una rápida urbanización - obras públicas, vivienda y servicios sociales adecuados a las condiciones urbanas - pueden absorber tan crecida proporción de los gastos nacionales que un organismo planificador casi no podrá dejar de considerar este aspecto, siendo además el más capacitado para encuadrarlo en el marco general de las necesidades y recursos nacionales. En donde actúa un organismo planificador, parece aconsejable que la tarea de estudiar las repercusiones de la urbanización y asesorar al gobierno sobre las necesidades de coordinación de medidas esté prevista en su mandato y que esté en condiciones de dedicar parte de su personal a los problemas de urbanización.

En algunos países, un organismo del gobierno nacional fiscaliza a los gobiernos locales y tiene la responsabilidad de prestarles varias clases de asistencia. Dicho organismo podría ser el más apropiado para tomar a su cargo la coordinación de las medidas de urbanización. En otros casos, la mejor solución radicaría en la creación de un comité especial integrado por representantes de oficinas y organismos públicos y voluntarios, o por expertos independientes, para analizar la situación y asesorar al gobierno. En otras partes la responsabilidad principal puede recaer sobre un organismo nacional ya existente encargado de la vivienda y el urbanismo o del bienestar social, siempre que ya esté

/llevando a

llevando a cabo programas de vasto alcance en las ciudades y parezca capaz de asumir dicha función. El objeto es lograr una coordinación eficaz sin recargar el a menudo complicadísimo mecanismo del gobierno central.

También es importante que cualquier arbitrio que se tome para lograr la planificación y coordinación en el plano nacional contrarreste y no refuerce la excesiva centralización administrativa imperante. En muchos países latinoamericanos las autoridades municipales se han habituado a que los organismos nacionales administren la mayor parte de los fondos y de los programas sociales, llegando a convencerse de que la única forma de hacer algo es por medio de influencias en la capital. Se corre el peligro de que un organismo planificador nacional pudiese coadyuvar a la inercia local si exigiera aprobar en detalle todas las iniciativas locales o enviara planes prefabricados a las ciudades de provincia. Los gobiernos nacionales podrían considerar un sistema de pedir a los gobiernos municipales que preparen sus propios planes, o inducirlos a ello mediante donaciones condicionales, dejándoles máxima libertad para llevarlos a cabo. En virtud de ese sistema, el organismo nacional establecería normas para los planes municipales, se aseguraría de que el gobierno municipal no ignore los problemas importantes, y proporcionaría asistencia técnica a las municipalidades para sus estudios, preparación de planes y mejoramiento de sus prácticas administrativas. Si existe un organismo nacional encargado de los gobiernos locales, puede ser relativamente fácil reforzarlo para que ejecute estas tareas.

También puede ser que una revisión y reforma general de las actuales funciones de los gobiernos municipales y de sus atribuciones para aplicar impuestos, contratar préstamos, planificar y adoptar medidas de cooperación mutua, constituya elemento indispensable de una política nacional de urbanización. En varios países las autoridades han declarado que la legislación en vigor o bien no otorga a las municipalidades poder suficiente para poner atajo a los fenómenos indeseables o las leyes son sumamente complejas e incompatibles entre ellas.

En el plano local. Los mismos gobiernos municipales tienen que elegir entre posibles arreglos de planificación y coordinación en que la mejor solución local depende del tamaño de la ciudad, la estructura administrativa, el grado de autogobierno local y la repartición de funciones entre el gobierno municipal y las dependencias locales de los organismos nacionales (o estatales). Tal

estatales). Tal vez se necesite una oficina especializada de planificación que asesore a las autoridades urbanas, o un comité coordinador que incluya representantes de los organismos municipales, de las oficinas locales de los organismos nacionales y órganos voluntarios, o bien una oficina de planificación y un comité coordinador.

En América Latina como en el resto del mundo, los límites administrativos de la mayoría de las grandes ciudades ya no coinciden con la zona de continuo asentamiento urbano, ni mucho menos con la zona "metropolitana" más grande que forma una unidad económica interdependiente. En estos casos, la solución eficaz de muchos problemas exige que la municipalidad de la ciudad central amplíe su jurisdicción o coopere con las municipalidades vecinas. Los países latinoamericanos tienen algunas ventajas para encarar este problema frente a países con distintas tradiciones de gobierno municipal. En América Latina, la ciudad central no suele enfrentarse con municipalidades suburbanas dominadas por grupos de ingresos elevados u otros intereses especiales que no transigen con la anexión. Una sola unidad de gobierno tiene a menudo jurisdicción sobre un municipio que comprende los suburbios y las zonas rurales adyacentes así como la ciudad central y puede ampliar la zona sujeta a los reglamentos urbanos a medida que se urbanizan nuevos distritos. De no ser así, el gobierno nacional está generalmente en situación de obligar a las municipalidades a que amplíen sus límites o se federen para hacer frente a las necesidades metropolitanas. El hecho de que la ciudad central en la mayoría de las más grandes zonas metropolitanas de América Latina sea también la capital del país significa que el gobierno nacional se preocupa especialmente de sus problemas y a menudo ejerce especiales atribuciones jurídicas sobre ella.

Hasta el presente, estas posibilidades se han descuidado. La especulación descontrolada con los terrenos y el desparramo de las ciudades rápidamente le van restando capacidad a las ciudades para planificar el crecimiento de las zonas periféricas y beneficiarse con él. Más adelante se examinará este problema con mayor detalle, al hablar de la vivienda y el uso de la tierra. En esta etapa, basta con destacar la necesidad de algún tipo de gobierno metropolitano o de mecanismo planificador que tenga jurisdicción sobre una zona lo bastante amplia como para abarcar la futura expansión urbana y con atribuciones para impedir un desarrollo inadecuado.

Este puede resultar de una fusión de municipalidades, como en el "Distrito Especial" creado en 1954 que abarca la zona urbana de Bogotá; en este caso las municipalidades de antes sólo conservaron funciones administrativas limitadas. Puede revestir la forma de una federación en que se convenga en dividir los poderes entre el gobierno metropolitano y los gobiernos municipales existentes, como en la Municipalidad del Toronto Metropolitano creada en 1953. También puede alcanzarse el objetivo en forma más lenta a través de arreglos conjuntos de planificación, como en la Oficina del Area Metropolitana de San José, establecida entre once municipalidades con la cooperación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), que ejerce su acción en menor grado por poderes legales que por la influencia creciente que ejerce entre los funcionarios y el público.

Suele objetarse el establecimiento de gobiernos metropolitanos arguyendo que son demasiado grandes y que el ciudadano no tiene la sensación de que participa en los asuntos de su comunidad. Esta objeción es válida especialmente cuando muchos de los habitantes de la zona metropolitana son migrantes de poca cultura, familiarizados quizás con alguna forma sencilla de gobierno en sus aldeas, pero con total desconocimiento de la política o las complejidades administrativas de la ciudad. Para subsanar este inconveniente se han recomendado sistemas de dos niveles según los cuales el gobierno metropolitano comparte las responsabilidades con concejos electos que toman a su cargo pequeñas zonas dentro de la ciudad y problemas estrictamente locales. Sin embargo, es difícil ponerse de acuerdo sobre lo que es estrictamente local o encontrar una forma políticamente viable de dividir una gran zona urbana entre distintas autoridades locales. La mayoría de los sistemas de dos niveles que ahora existen derivan de la federación de las unidades existentes y por lo tanto es probable que comprendan unidades demasiado grandes para estimular la participación de la ciudadanía.

Para conseguir la participación de los ciudadanos en los asuntos locales quizá lo más conveniente no sea establecer un sistema oficial de gobierno en dos niveles, sino estimular las asociaciones que surgen espontáneamente o que tienen su origen en las tradiciones locales. En algunos casos, pueden ser eficaces las técnicas de desarrollo de la

/comunidad absolutamente

comunidad absolutamente voluntarias; en otros, puede ser preferible reconocer concejos locales organizados en forma oficial con presupuestos propios y limitados poderes de coacción.

La mayoría de las ciudades latinoamericanas están divididas en barrios (que a menudo coinciden con las parroquias) que poseen alguna tradición de convivencia. En varios países se han elegido concejos ya sea en forma espontánea o estimulados por el gobierno. En Colombia se llaman "juntas de mejoras"; en Costa Rica, "juntas progresistas", en el Ecuador, "asociaciones barriales". Estos concejos no tienen autoridad legal y se financian con erogaciones voluntarias que a menudo se recolectan organizando festivales en los barrios. Representan los intereses del barrio ante el gobierno municipal y ejercen presión para que se hagan mejoras locales, y, en algunos casos, organizan a la población del barrio para actividades cooperativas de autoayuda. En Colombia, las elecciones de las "juntas de mejoras" están reconocidas y reglamentadas oficialmente y una asociación nacional de "juntas" celebra congresos periódicamente.

Este tipo de organización local está comenzando a extenderse hacia los grupos que más lo necesitan: los habitantes de los barrios periféricos de casuchas. Sobre todo en Lima, la población de los barrios marginales se ha organizado para trabajar en forma cooperativa y hasta se han aplicado impuestos, en parte para proporcionarse su propia agua potable y otros servicios públicos y también para ejercer presión como grupo e impedir su propia evicción, obtener servicios del gobierno y lograr ser anexados a la ciudad de Lima.

Los proyectos de vivienda que se han organizado como unidades de barrio ofrecen oportunidades para una acción similar, en especial para obtener la participación colectiva en la conservación de las escuelas, clínicas, parques, plazas de juego, etc. que forman parte de ellas. Hasta el momento los organismos encargados de la vivienda parece que han administrado la mayoría de estos proyectos en forma más bien paternal, pero a la larga sólo la iniciativa y el apoyo organizado de los habitantes pueden garantizar su conservación.

/Medidas encaminadas

Medidas encaminadas a reducir la tasa de crecimiento urbano o la
concentración de la población en las ciudades principales:
desarrollo rural; descentralización de la administración,
de las instituciones sociales y de la industria

Elevada proporción de las respuestas enviadas a las Naciones Unidas cuando se solicitaron opiniones acerca de la política de urbanización ponían de relieve la necesidad de que existiera una gran variedad de programas de desarrollo rural para asegurar de que los campesinos no se vieran obligados a abandonar la tierra y para contrarrestar el atractivo de las ciudades: mejores escuelas rurales, servicios sociales, comodidades y recreación (cine, radio, etc); mejores medios de distribución y facilidades de crédito; mejores caminos rurales; electrificación, reforma agraria; colonización de zonas escasamente pobladas; almacenamiento de aguas y riego en las regiones que periódicamente se ven despobladas por la sequía; salarios mínimos y legislación protectora del trabajador agrícola; modificación de los programas educativos para elevar el deprimido prestigio de que goza hoy el trabajo agrícola.

No es posible pronosticar con ninguna seguridad qué efecto tendrán dichas medidas sobre la migración hacia las ciudades. Por una parte, las causas que inducen a la migración han sido tan poco investigadas que no es fácil determinar qué política cabe aplicar para eliminarlas. Por otro lado, es probable que casi todas estas medidas surtan efectos contradictorios. Por ejemplo, la construcción de un nuevo camino contribuiría a que el campesino vendiera su cosecha con mayor utilidad, a la vez facilitaríala su traslado a la ciudad. Con mejor educación los campesinos podrán elevar su nivel de vida en el campo, pero también podrán ponerse más descontentos con su suerte y tener más confianza en su habilidad para ganarse la vida en la ciudad. Sin embargo, aunque la migración hacia las ciudades continuara sin atajo, se justifica poner gran énfasis en las medidas de desarrollo rural, porque se reducirá así la importancia de la migración "obligada" y serán más aptos para adaptarse los migrantes a la vida urbana y al trabajo industrial. Esas medidas también mejorarían la situación de las ciudades dentro de la economía nacional, al ampliar los mercados de los productos industriales urbanos y las fuentes urbanas de alimentos.

/En general

En general también se considera aconsejable que el crecimiento urbano se distribuya en forma más pareja que en la actualidad, preferentemente ciñéndose a planes regionales, y de esta manera parte de la corriente migratoria hacia las capitales se orientaría hacia las ciudades de provincia. Actualmente las capitales nacionales ejercen una atracción exagerada y despojan al resto del país de las personas más cultas, más ambiciosas y más acomodadas, induciendo a los gobiernos a gastar una cantidad desmedida, con fines de ostentación, en edificios públicos e instituciones.^{1/} Las medidas más pertinentes son la descentralización de la administración pública, de los diversos servicios e instituciones sociales y de la industria.

Algunos gobiernos latinoamericanos ya han formulado una política para contrarrestar la centralización administrativa pero les es difícil vencer la tradición política y la resistencia que oponen a las innovaciones los funcionarios de la capital. En muchos países valdría la pena iniciar un inventario general de los servicios gubernamentales para determinar qué funciones pueden delegarse ventajosamente a los gobiernos provinciales y locales o a dependencias locales del gobierno nacional para dar a las ciudades de provincia el máximo de iniciativa en el fomento de su propio desarrollo, hacer innecesario que los ciudadanos viajen frecuentemente a la capital para efectuar gestiones de rutina ante el gobierno y eliminar en la medida de lo posible las ventajas especiales de orden administrativo o político que derivan las industrias o las empresas comerciales del hecho de estar en la misma ciudad que el gobierno nacional. Es evidente que el establecimiento de oficinas locales no tendrá el

^{1/} Sin embargo, se ha señalado que los ataques hechos en contra de la naturaleza parasitaria de la capital en América Latina se han vuelto algo exagerados a fuerza de repetición y que "este importante asunto sólo ha merecido un examen superficial y poquísima investigación de veras." (Harley L. Browning, "Recent trends in Latin American urbanization", Annals of the American Academy of Political and Social Science, marzo 1958, pág. 116). En particular se hace sentir la necesidad de investigar los costos y ventajas relativas de la construcción, provisión de servicios públicos y desarrollo industrial en ciudades grandes, medianas y pequeñas.

afecto apetecido y sólo complicaría aún más el sistema administrativo si estas oficinas no reciben autoridad suficiente para no tener que referir asuntos de rutina a la institución central.

En varios países la descentralización podría promoverse dotando a las ciudades de provincia en forma más equitativa de instituciones educativas secundarias y superiores, hospitales e institutos de investigación. Pero esto debe hacerse con prudencia y conforme a planes nacionales o regionales para evitar que haya un número excesivo de instituciones mal provistas de personal y fondos.

La descentralización de la industria puede revestir varias formas. Algunos países están estableciendo importantes centros urbanos al desarrollar industrias siderúrgicas propias. Estos centros de industria pesada probablemente serán cada vez más importantes como metas de migración. Toda vez que estas industrias se han creado en gran parte bajo control gubernamental y en distritos todavía sin urbanizar, brindan favorables oportunidades de planificación con objeto de satisfacer las necesidades de los recién llegados. Varios nuevos pequeños centros urbanos relacionados con la elaboración del petróleo y otros minerales o con plantaciones (sobre todo de azúcar) también ofrecen posibilidades de desarrollo planificado, ya sea bajo los auspicios del gobierno o de los empleadores. Varias compañías privadas han tomado la iniciativa de planificar ciudades y proporcionar servicios sociales para sus obreros al comenzar a trabajar en zonas sin urbanizar y en varios países la ley exige o induce a dichas compañías - mediante la exención tributaria - a proporcionar escuelas, clínicas, viviendas, etc.

Sin embargo, el tipo de descentralización industrial más generalizado es el establecimiento en pueblos y ciudades de provincia de fábricas de tamaño mediano y pequeño para producir textiles, vestuario, calzado, artículos de material plástico, etc. y elaborar alimentos. Unas pocas capitales especialmente afligidas por la congestión y el crecimiento demasiado rápido ya siguen o están estudiando la posibilidad de adoptar una política de prohibir la creación de nuevas industrias o de persuadir a las existentes a que se trasladen a otras partes. En

general será mejor dar incentivos positivos para el establecimiento de nuevas industrias en aquellos lugares en que convienen, que tratar de excluirlas de las ciudades en que no son apetecidas. Los incentivos que se sugieren con mayor frecuencia son los siguientes: mejoramiento de los servicios de electricidad y transporte; exenciones tributarias selectivas; provisión de edificios fabriles a bajo alquiler; asistencia en la contratación, alojamiento y preparación de la mano de obra; servicios de asesoramiento para ayudar a los posibles inversionistas a elegir una localidad. Varios países europeos han integrado con éxito varios de estos incentivos a través de la construcción de "unidades comerciales" que proporcionan tanto los edificios fabriles como la mayor parte de la infraestructura económica. También se ha sugerido complementar tales incentivos con impuestos especiales sobre las industrias establecidas en las grandes ciudades o cercanas a ellas de manera que las propias industrias sufragan los costos de la urbanización (sobre todo de las viviendas obreras subvencionadas) que resulten de su presencia.

México ha iniciado una política de creación de ciudades industriales satélites que combinan las ventajas de un tamaño moderado con las de estar bastante cerca del principal mercado urbano del país: Ciudad de México.

Un gran número de pequeñas ciudades en América Latina han mantenido industrias durante muchos años, pero en general estas industrias no han medrado y son poco progresistas ya sea por falta de buena dirección, fuerza motriz barata o mercados adecuados. Se necesita estudiar la actual modalidad de descentralización industrial, las razones del éxito o fracaso de las industrias en las pequeñas ciudades y el tipo de ayuda que necesitan. En general, es probable que la asistencia a ciudades que ya cuentan con alguna industria sea fructífera a más corto plazo que el desarrollo de nuevas industrias en regiones que no tienen una tradición industrial.

Es evidente que las medidas generales comentadas anteriormente deberán ser integradas en programas económicos nacionales y regionales para que no resulte una asistencia muy onerosa a industrias que son demasiado débiles para sostenerse si se retira esa ayuda, precios más altos para

/los consumidores

los consumidores debido a la necesidad de protección que sienten esas industrias y una rivalidad expeditiva entre ciudades por atraer industrias mediante subsidios y privilegios.

Medidas especiales para los posibles migrantes a las ciudades:
información y orientación

Varias autoridades han puesto en duda la conveniencia de adoptar en las zonas rurales cualquier medida - como los cursos de orientación - para posibles migrantes que pudiera estimular la venida de gente a las ciudades. Algunas de esas autoridades preferirían una política de desaliento a la migración a través de la publicidad impartida por organismos oficiales. Cabría preguntarse, sin embargo, si la población rural en general presta suficiente atención a la información divulgada por fuente oficial como para que dicha política resultara eficaz.

Además, la información acerca de las oportunidades de empleo y condiciones de vida en la ciudad se divulga ahora - a veces con sorprendente rapidez - a través de los parientes y vecinos que ya han ido a la ciudad. Poco se sabe de cómo funciona este sistema de divulgación, que merece estudio, pero es probable que pocos migrantes lleguen a la ciudad sin alguna noción acerca de lo que pueden esperar - cierto o no - y sobre personas con quienes ponerse en contacto una vez llegados. Muchos de ellos también conocen por primera vez la vida urbana durante su servicio militar. Sólo hay datos limitados y superficiales, obtenidos de estudios de la opinión pública urbana, sobre si las expectativas de los migrantes se ven defraudadas o no en la ciudad, pero en la mayoría de los casos la decepción no es bastante grande como para que vuelvan al campo.

Para llegar a ejercer una influencia más eficaz sobre los migrantes será necesario conocer mejor sus actuales motivaciones y actitudes. Sin perjuicio de que hubiera mejores soluciones cabría sugerir la utilidad de llevar a cabo programas de divulgación a través de la radio, el cine (usando unidades móviles que viajaran de aldea en aldea) y las escuelas. Dadas las condiciones de vida en el campo, los migrantes quizá no hagan mucho caso de advertencias sobre las malas condiciones de la vivienda en las ciudades, etc., pero es posible que no sepan que en la ciudad hay

/que contar

que contar con destrezas y cierto nivel cultural para mantener un empleo bien remunerado y que el beneficio de tener un mayor salario puede anularse por efecto de los altos niveles de precios en la ciudad. En algunas partes puede dar buen resultado el establecimiento de una red de oficinas de empleo rural en que se informe a los migrantes acerca de las ocupaciones disponibles y se refiera a las personas idóneas a empleadores urbanos.

Cuando se trata del desarrollo planificado de nuevas ciudades o regiones podría ser conveniente iniciar actividades más extensas en las zonas rurales. Por ejemplo, en los distritos rurales en que hay excedentes de mano de obra podrían establecerse temporalmente oficinas para dar a conocer las oportunidades de empleo, entrevistar y seleccionar a los candidatos y ayudar a aquellos que reúnen los requisitos para el traslado. Este tipo de actividades ya se ha iniciado, aunque en pequeña escala y especialmente en relación con los planes de colonización agrícola.

Medidas especiales para los migrantes en las ciudades:
recepción y orientación

Hasta ahora, según las autoridades y expertos consultados por las Naciones Unidas, ha habido pocos ensayos de crear servicios especiales en las ciudades para atender a los migrantes. Sin embargo, las oficinas de servicio social de las ciudades se han dado cuenta de que los migrantes constituyen una elevada proporción de su clientela, y en la medida que lo permiten sus escasos recursos, están experimentando con métodos para adaptar sus actividades a las necesidades especiales de ese grupo.

En general, parece más aconsejable reforzar y seguir adaptando los servicios existentes que crear nuevos organismos para ayudar a los migrantes. Estos no constituyen un grupo que se distinga claramente de las clases urbanas inferiores en general - salvo en lo que toca a los problemas que enfrentan al llegar - y sería un error aislarlos a través de una política que les confiera un status o tratamiento especial. Por otra parte, en un ambiente que se caracteriza por el pequeño tamaño, mala coordinación y falta de fondos de los organismos existentes, es probable que la creación de nuevos organismos tienda más bien a acentuar la actual

/disipación de

dísipación de esfuerzos que a beneficiar a los migrantes. Los que recién llegan a las ciudades necesitan asistencia especial, como se indica a continuación, y sería útil que las autoridades municipales o algún órgano coordinador de los servicios sociales estudiara en qué forma pueden satisfacerse mejor dichas necesidades según las condiciones locales, ya sea mediante los organismos existentes o con la creación de nuevos. Con una mejor coordinación es posible que se descubran también necesidades insatisfechas y deficiencias en los servicios existentes que no reciben atención de parte de los organismos que realizan funciones especializadas.

Centros de recepción y alojamiento provisional. En algunas ciudades las autoridades podrán estimar conveniente establecer centros de recepción y albergues para alimentar y hospedar temporalmente a los migrantes recién llegados. La necesidad de adoptar esta medida dependerá de la situación local. Los pocos organismos de servicio social que han proporcionado albergues provisionales de este tipo han visto que a la mayoría de los migrantes no les gustan y prefieren quedarse con parientes o amigos. En otros casos, los migrantes llegan ahora a alojamientos privados, tambos, etc., que están atestados, reúnen condiciones sanitarias muy deficientes y a veces son frecuentados por criminales. Quizá lo más urgente sea mejorar las condiciones de dichos albergues mediante la inspección y el control.

Al propio tiempo puede existir verdadera necesidad de proporcionar alojamiento a grupos especialmente vulnerables: mujeres solteras y adolescentes que llegan a la ciudad en busca de trabajo y personas enfermas, incapacitadas o ancianas que vienen en busca de tratamiento médico o a internarse en alguna institución. En el primer caso podría llegarse a arreglos cooperativos de alojamiento y pensión (así como recreación) dirigidos por asistentes sociales pero con un grado razonable de autonomía y haciendo que los residentes hagan la mayor parte del trabajo de mantenimiento y cocina. Con ese sistema las mujeres y los adolescentes se podrían mantener a bajo costo en un ambiente en que habría menor probabilidad de que se descarriaran por el camino de la prostitución o la ratería.

El grupo de los enfermos, incapacitados y ancianos plantea un problema relativamente definido y de pequeñas proporciones que ha sido individualizado

per los asistentes sociales en varios países. Los hospitales e instituciones para los ancianos, los ciegos, etc., se encuentran casi exclusivamente en las ciudades más grandes. Gran número de personas generalmente con poco o ningún dinero, acuden a las ciudades en esperanza de constituirse en pacientes o reclusos de alguna institución. Las instituciones no tienen vacantes y si hay mucha espera antes de poder obtener admisión, o si no pueden ofrecer más que un tratamiento sin hospitalización, la persona necesitada se encuentra a la deriva, sin estar en condiciones de trabajar para ganarse la vida, o se convierte en una carga para sus parientes en la ciudad. A la larga el problema se podría solucionar mejorando los servicios de salubridad rural, implantando un sistema de enviar los pacientes de las clínicas rurales a los hospitales urbanos y descentralizando la ayuda institucional y de otra índole que se proporciona a los ancianos e incapacitados. No obstante esas medidas, no es probable que se amplíen suficientemente en un futuro cercano como para detener el movimiento espontáneo de personas que necesitan tratamiento y será necesario darles albergue.

Centros y servicios de información y orientación. En condiciones de rápido crecimiento urbano, asociadas a continuos cambios de técnica, formas de vida, normas sociales, derechos legales y reglamentos que afectan al individuo, es indudable la necesidad de servicios generales de información y orientación para ayudar no sólo a los migrantes sino también a la población urbana de bajos ingresos en la forma más extensiva posible y asegurar de que no se les niegue la ayuda disponible por su ignorancia o incapacidad para lidiar con complicadas gestiones administrativas. La existencia de dicho servicio implica que hay fuentes especiales de asistencia a las cuales pueden acudir las personas necesitadas y en la mayoría de las ciudades latinoamericanas se ha llegado efectivamente a esa situación, por lo menos en lo que toca a ciertos tipos de asistencia.

Los servicios de información y orientación pueden ser patrocinados por las actuales instituciones públicas de bienestar social, por oficinas municipales dedicadas a esta actividad o por muchos tipos de organismos

/privados (actualmente

privados (actualmente las iglesias, los sindicatos y los dirigentes políticos locales suelen ser las principales fuentes de esta asistencia), Cualquiera que sea la forma de organización, la meta es establecer una red de oficinas convenientemente situadas en toda la ciudad, a fácil distancia de los barrios de tugurios o casuchas, con horas de atención convenientes para los trabajadores, y con personal que atienda con simpatía al que llegue. En la medida de lo posible, se debe dar a conocer a toda la población urbana la existencia y finalidad de estas oficinas. En el mejor de los casos, no cabe esperar que ellas puedan abarcar a todos los migrantes que desconocen los servicios sociales existentes; las visitas domiciliarias de asistentes sociales y enfermeras, junto con los centros y clubes de barrio, pueden constituir importantes fuentes complementarias de información y asesoramiento.

La ayuda que se presta a los individuos y familias desamparadas para encontrar a maridos u otros parientes en la ciudad, la asistencia a aquellos que desean regresar a su lugar de origen y la ayuda que se presta a los obreros para enviar remesas a sus familiares en el campo, son algunas de las importantes funciones que ya desempeñan en grado limitado las oficinas urbanas de bienestar, pero es probable que la mayoría de los migrantes que necesitan ayuda de esta especie no sepan donde buscarla.

Varias autoridades latinoamericanas sobre bienestar social creen en particular que debe hacerse más por estimular y ayudar a los migrantes rurales a volver al campo. Aunque probablemente ese movimiento voluntario sería en escala demasiado reducida para que tuviera un efecto significativo sobre la tasa de crecimiento urbano, podría aliviar los problemas sociales de las ciudades al eliminar de ellas cierta proporción de aquellas familias con menores probabilidades de éxito en la ciudad y más susceptibles de contribuir a mantener bajos niveles de pobreza apática y conducta delictuosa.

Eliminación de secuelas involuntarias de leyes y reglamentos

Cuando se dan condiciones de rápido cambio, los reglamentos urbanos antiguos y algunas nuevas medidas tienen secuelas imprevistas e indeseables. Algunas de ellas podrán eliminarse sin gran trabajo o gasto una vez que las autoridades se den cuenta de su existencia e importancia; otras podrán requerir difíciles reajustes políticos, económicos, sociales y legales. A menudo un estudio social o un observador capaz oacarán a luz problemas de este tipo que han sido ignorados por los organismos oficiales ceñidos cada cual a una estrecha rutina. Una función útil de las oficinas de información y orientación descritas con anterioridad podría ser la de recopilar informaciones sobre este tipo de problemas y llamar sobre ellos la atención de los organismos planificadores y coordinadores.

Un aspecto que parece revestir importancia por lo menos en algunos países latinoamericanos es la discrepancia entre la edad normal de egreso escolar en las ciudades (generalmente de 11 a 12 años) y el mínimo legal para trabajar (generalmente 14 años). En estos países las leyes sobre la duración de la instrucción obligatoria y la edad mínima para trabajar se promulgaron en distintos períodos, sin tomar en cuenta esta diferencia. En algunos casos la ley dispone que los jóvenes menores de 14 pueden obtener permiso de las autoridades del trabajo para ocuparse como aprendices en empleos que no requieran un esfuerzo físico desmedido, como mensajeros, etc. En otras partes, si la familia del adolescente necesita de su aportación pecuniaria la única posibilidad de trabajo que le queda se encuentra en ocupaciones callejeras no reguladas, servicios domésticos o empresas que al margen de la ley, no remuneran en debida forma el trabajo excesivo que imponen a sus obreros. Si no trabaja, el ocio favorece su ingreso a bandas callejeras y su conducta delictuosa. Muchas de las ciudades no tendrían recursos para elevar de inmediato a 14 años la edad de egreso escolar y los gobiernos no estarían dispuestos a rebajar la edad mínima para trabajar, pero existe una necesidad evidente - en las condiciones urbanas - de salvar la diferencia a través de alguna combinación de instrucción prolongada, formación profesional y actividades juveniles organizadas.

Dificultades que tienen más fácil remedio y que afectan sobre todo a los migrantes derivan de los distintos documentos de identidad, permisos y certificados que se necesitan en las ciudades. Puede ser necesario el certificado de nacimiento para entrar a la escuela o como comprobante de que se tiene la edad legal para trabajar o para votar. Podrá exigirse un acreditativo de la identidad o de la ciudadanía para ingresar a distintos empleos, para obtener una licencia de conductor o para recibir asistencia social. El certificado de matrimonio legal puede ser requisito para optar a las asignaciones familiares u obtener admisión a viviendas populares.

Sin embargo, muchos nacimientos y matrimonios rurales quedan sin inscribir. Aunque se hayan inscrito, el migrante puede no tener el documento que lo acredite y le será difícil obtener el certificado respectivo de una oficina provincial distante. En algunas regiones hay también gran cantidad de movimientos irregulares a través de las fronteras nacionales que separan a poblaciones de idéntica lengua y raza, de modo que el migrante puede no ser capaz de demostrar su nacionalidad. Debido a estos factores y por la desconfianza hacia los organismos oficiales, muchos migrantes pueden permanecer en la ciudad en situación jurídica muy irregular.

Podrá ser conveniente estudiar todo lo relacionado con los documentos de identidad a fin de asegurarse de que dichos documentos podrán ser obtenidos por los que lo necesitan con un mínimo de gasto y tramitaciones, de que se eliminen todos los posibles motivos de evasión o falsificación y de que no se niegue a nadie algún beneficio social por exigir una documentación no esencial.

La política social y la pobreza generalizada

En las ciudades latinoamericanas una proporción variable - a veces una pequeña minoría, a veces la mayoría - de los obreros adultos no poseen una preparación adecuada para las ocupaciones urbanas modernas, no tienen una clara meta vocacional, han asistido muy poco a la escuela para que sepan leer y escribir con eficacia e inevitablemente tienen un ingreso muy bajo y precario. Este grupo a veces es apático y se presta a la explotación, a veces tiende a formarse expectativas poco realistas y a reaccionar con

/violencia en

violencia en protesta contra su miseria. Se recluta en gran parte entre los migrantes rurales, pero de ningún modo todos los migrantes caen en este grupo y algunos de sus elementos más pobres e inestables nacieron en los tugurios urbanos. Este problema no tiene visos tan graves en la mayoría de las ciudades latinoamericanas como en las de Asia y Africa, ya sea por la proporción de la población urbana que representa o por el grado de pobreza e inadaptación, pero el intento de aplicar al problema una política social de avanzada ha planteado serias dificultades.

Por ejemplo, los países latinoamericanos han adoptado gran variedad de medidas para proteger a los trabajadores urbanos. Estas medidas han sido citadas como una de las causas que contribuyen a la excesiva migración hacia las ciudades; al mismo tiempo, la presencia de una gran reserva de mano de obra no calificada e inestable significa que la aplicación de las leyes tiene algunas consecuencias imprevistas. Si se aplican con rigor en las ocupaciones en que es más fácil hacerlo (industria, transporte, las empresas comerciales más grandes) aparece una línea divisoria entre los obreros protegidos y la masa de trabajadores ocasionales y que trabajan por su cuenta. Los patronos responsables a veces titubean en ampliar sus actividades o contratar a más trabajadores por las dificultades legales que entraban el despido de los incompetentes. Al mismo tiempo, en muchas de las ciudades han aparecido como callampas pequeños talleres al margen de los reglamentos, que explotan la mano de obra barata que representan los migrantes recién llegados. Muchos observadores han señalado la necesidad de simplificar las leyes del trabajo y de implantar una inspección y coacción más universal. Es problema todavía más difícil, y apenas abordado, encontrar un medio de proteger a los obreros ocasionales, a los vendedores ambulantes y artesanos independientes, personas que trabajan por piezas en su casa, etc., sin fijar normas que les harían imposible encontrar trabajo o los obligaran a infringir la ley.

Algunos de los servicios sociales proporcionados para los grupos de bajos ingresos en las ciudades - servicios de salud y hasta cierto punto de vivienda - se financian con contribuciones de seguro social. La gran

masa de los trabajadores ocasionales y los que trabajan por su cuenta no contribuyen gran cosa, tanto porque sus entradas son insignificantes como por las dificultades de cobrarles las contribuciones. De esta manera, o se les excluye de los servicios o se les dispensan, siendo costeados por los que tienen empleo regular. Generalmente el empleador paga la mayor parte del impuesto de seguro social, pero se ha señalado que cuando este gravamen llega a representar una proporción significativa del salario (el máximo es 30 por ciento, en Bolivia), hay poca diferencia en la práctica. El empleador paga por contribuciones sociales lo que utilizaría de otro modo para elevar los salarios. Hay necesidad de llevar a cabo un amplio estudio sobre las formas alternativas y complementarias de financiar los servicios sociales y sobre el nivel óptimo que deben alcanzar las contribuciones de seguro social en las actuales condiciones de los obreros latinoamericanos.

Varios países tienen programas de formación profesional, cuyos beneficios aprovechan los más ambiciosos de los obreros urbanos regularmente empleados, y las escuelas están comenzando a proporcionar alguna instrucción profesional. Aparte de ampliar considerablemente dichos programas, sin embargo, es necesario implantar nuevos métodos para producir un mejoramiento general de las aptitudes profesionales, la actitud hacia el trabajo y los niveles culturales de las capas inferiores de la población urbana, que ahora están mal preparados incluso para lo que podría considerarse como "trabajo no calificado" en el ambiente urbano.

Un método prometedor es el de estimular la iniciativa mediante la orientación familiar, la economía doméstica, el desarrollo de la comunidad, la educación fundamental y programas asesorados de autoconstrucción en los barrios de tugurios. Las entrevistas con familias e individuos ofrecen una oportunidad para descubrir qué recursos vocacionales pueden aportar para mejorar sus ingresos y qué tipo de orientación y entrenamiento les es más útil. Incluso los obreros que no son calificados ni están preparados en función de las necesidades urbanas, probablemente tendrán alguna experiencia de distintas clases de trabajo y sobre esa experiencia se podrá seguir avanzando. Las técnicas empleadas en la autoconstrucción dirigida deben en sí mismas tener alguna influencia directa sobre el aspecto

/vocacional, pues

vocacional, pues muchos obreros no calificados en las ciudades buscan empleo en la construcción y en todas partes hay escasez de mano de obra calificada y semicalificada para esta actividad. Este subproducto potencial de la autoconstrucción no ha sido tomado en consideración en América Latina, pero sí ha formado parte de los planes de autoconstrucción en los países norafricanos.

Mantenimiento y estabilización de la familia: niños y adolescentes

Entre los pobres de la ciudad, los bajos ingresos y la falta de aptitudes vocacionales se relacionan con la inestabilidad familiar. El hombre que vaga de un empleo temporal a otro, casi sin posesiones, que vive en una casucha miserable, tiende a sentir poca responsabilidad por mantener a su mujer e hijos. Los lazos conyugales temporales sin sanción legal son corrientes en las zonas rurales y urbanas, pero el hecho de que las mujeres y los niños tengan alguna ventaja económica en el campo implica que la deserción es probablemente más común y ciertamente más perjudicial para ellos en la ciudad. En estos casos, la responsabilidad de mantener a los niños recae sobre la mujer, hasta que tengan edad suficiente para salir a la calle a buscarse su propio sustento.

Entre las medidas recomendadas por varios observadores para solucionar esta situación figuran las siguientes: cumplimiento más riguroso de la obligación paternal de mantener a los hijos; medios más baratos y más fáciles de contraer matrimonio e incentivos para el matrimonio legal a través de la concesión de asignaciones familiares.

Sin embargo, estas medidas no tendrán mucha eficacia entre gentes sin propiedad ni ocupación regular, que no tienen ninguna tradición de vida familiar estable. Es necesario un cambio paulatino de actitud junto con un mejoramiento de las condiciones para la vida familiar a un nivel adecuado de vida. La mujer a menudo constituye el único elemento estable de la familia, pero se ve atrapada desde temprana edad en un estrecho círculo de pariciones y lucha por alimentar a sus hijos. Suele ser casi analfabeta y tiene menos oportunidad que el hombre de recoger nuevas ideas y de ampliar su horizonte urbano. En este aspecto se necesita una variedad de servicios - orientación familiar, clínicas materno-infantiles, clubes de barrio,

clases de alfabetización, de economía doméstica, etc. - que no sólo podrán dar asistencia práctica inmediata a la mujer sino que la harán sentirse más consciente de su personalidad y de la posibilidad de lograr una forma de vida más satisfactoria. Esos servicios se encuentran en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, pero todavía no alcanzan más que a ínfima proporción de las mujeres que viven en tugurios. Según los observadores de algunos países, las asistentes sociales que están tratando de fomentar una mayor estabilidad y sentido de la responsabilidad familiar se ven perjudicadas por el hecho de que la mayoría de ellas se reclutan de las clases más acomodadas, que difieren mucho en cultura y costumbres de los pobres urbanos, y por el hecho de que muchas de ellas no han recibido una formación bastante completa como para poder tomar una actitud compasiva, imaginativa y comprensiva hacia las formas de vida de los pobres.

Gran número de niños y adolescentes urbanos pasan sus días (y a veces sus noches) en la calle. Es imposible decir cuantos de ellos han sido abandonados o se han separado de sus padres, o tienen madres que trabajan fuera del hogar, o simplemente no tienen donde jugar más que en la calle. Los parques y plazas de juegos son pocos y no suelen encontrarse en los distritos de tugurios; las escuelas a menudo trabajan en dos turnos o los niños pueden asistir a ellas sólo día por medio. Aquí y allá se encuentran programas de recreación dirigida y centros juveniles, pero sólo en pequeña escala. Las consecuencias de todo esto para la difusión de la delincuencia y la vagancia son evidentes. En muchos casos, los jóvenes vagos que se llevan ante los tribunales no pueden ser recluidos porque las pocas instituciones que existen para ello ya están atestadas. Es patente la necesidad de establecer más servicios para la juventud, pero sólo mediante un estudio de la situación local podrá determinarse qué importancia dar a los campos de juego y recreación, a una ampliación de las actividades escolares, a los hogares adoptivos, a la formación de asistentes sociales para trabajar con jóvenes predelinquentes, a instituciones para jóvenes vagos o delinquentes, etc.

Servicios de vivienda y otros servicios urbanos afines

La incapacidad de las familias de bajos ingresos (y en muchos casos, de ingresos medianos) para conseguir viviendas decentes es el problema que más salta a la vista en las mayores ciudades latinoamericanas. Casi todas las autoridades dan por sentado que la solución satisfactoria del problema es cuestión tanto de elevar los ingresos y los niveles de vida familiar como de construir mayor número de viviendas. Al mismo tiempo, si se lograra elevar los ingresos y mejorar la vida familiar no por eso se solucionaría el problema de la vivienda. Un programa público de la habitación podría ser un método particularmente eficaz para iniciar o llegar a un programa más amplio en que se fomente la iniciativa popular para lograr mejores condiciones de vida en general.

La mayoría de los países latinoamericanos ya ha iniciado programas gubernamentales de la habitación urbana. El problema básico que queda por resolver es que los ingresos de gran proporción de las familias urbanas son demasiado bajos para que puedan pagar el costo de viviendas que cumplan con las normas generalmente aceptadas, en tanto que los gobiernos no pueden asignarles a los organismos responsables fondos suficientes como para financiar proyectos en gran escala de viviendas muy subvencionadas. (La principal excepción es Venezuela, en donde los ingresos del petróleo han financiado proyectos relativamente grandes de vivienda.)

Con unas pocas excepciones recientes, los organismos de la vivienda no han tratado de solucionar el problema rebajando las normas y costos de las unidades más de acuerdo con la capacidad de pago de los pobres y han realizado sólo pocos experimentos, en pequeña escala, de autoconstrucción dirigida en las ciudades. También ha habido escasos esfuerzos - ya sea de parte de los organismos de la vivienda o de las oficinas de planificación - para determinar en forma realista qué pueden gastar los países en la vivienda y qué relación debe haber entre los programas de la habitación y otras formas de inversión pública.

En consecuencia, de acuerdo con lo expresado por autoridades en vivienda de toda América Latina, la parte más necesitada de la población urbana casi no se ha beneficiado de los programas públicos de la habitación.

/La mayoría

La mayoría de estos programas han tenido por objeto asistir a familias cuyos ingresos les permiten amortizar el costo de la vivienda en un período de 15 a 20 años pagando cuotas que van de 15 hasta 25 ó 30 por ciento de sus rentas. Este grupo comprende la clase media inferior, los oficinistas y funcionarios públicos y algunos de los obreros mejor pagados de la industria, el transporte, etc. Los programas de la vivienda ayudan a esas familias a salir de los tugurios, pero no reducen en grado apreciable la población que vive en ellos. En el mejor de los casos permiten que algunos de los habitantes de los barrios de casuchas se trasladen a los tugurios desocupados. Algunos de los proyectos han supuesto la demolición de clandestinos barrios de casuchas, pero éstos pueden con facilidad brotar en otros lados. Raras veces han previsto la demolición de los barrios más antiguos de tugurios en que los terrenos son caros.

Como las solicitudes de viviendas son mucho más numerosas que las nuevas unidades construídas, los organismos de la vivienda en general han podido seleccionar a los ocupantes no sólo en cuanto a ingresos, sino también en función de la situación legal de la familia y formas aceptables de vida. A veces incluso han podido encargar a las asistentes sociales que investiguen previamente a la familia. En muchos proyectos sólo tienen opción los empleados de las industrias o empresas afiliadas a cajas especiales de seguro social.

El hecho de que las familias raras veces se seleccionen según su necesidad implica que todavía no cobran importancia algunos problemas que se han agudizado sobre todo en los Estados Unidos. Una política de restringir las viviendas populares y baratas a las familias necesitadas puede resultar en una especie de selección negativa que impide el desarrollo de formas aceptables de vida en las poblaciones. En primer lugar el movimiento de familias a dichas viviendas rompe todos los lazos o controles comunales que tenían en los tugurios. Además, las familias que tienen aptitud para ser dirigentes colectivos y servir de ejemplo a los demás gradualmente mejoran su situación económica y se ven obligadas a salir de la población una vez que han superado cierto nivel de ingreso. Se ven continuamente reemplazadas por nuevas familias con niveles más bajos de vida y sin ningún

lazo con los vecinos en la población. A los urbanistas les preocupa ahora la contradicción entre la conveniencia de dar prioridad a los más necesitados en la distribución de limitados fondos públicos para vivienda y la de estimular el crecimiento de barrios equilibrados y estables en que haya representantes de los grupos de medianos y bajos ingresos.

Como los ocupantes de poblaciones de viviendas populares en la mayoría de las ciudades latinoamericanas constituyen un grupo relativamente privilegiado, los problemas que se han planteado han sido de naturaleza más restringida. Los organismos de la vivienda, por ejemplo, a menudo no han podido evitar el aglomeramiento cuando las familias de estas poblaciones aceptan a parientes como pensionistas o cuando los hijos se casan y siguen viviendo con sus padres. Mientras subsista una escasez de viviendas para todos menos los ricos, esas dificultades son inevitables. Los organismos mencionados con frecuencia han sido incapaces de impedir que los ocupantes instalen industrias caseras en sus viviendas ni han podido desalojar a familias cuyos ingresos han superado el máximo fijado para las habitaciones populares o elevar el alquiler cuando la inflación ha destruido la relación prevista entre alquileres e ingresos.

Cuanto más se amplíen los programas latinoamericanos de la vivienda para cubrir a los grupos de más bajos ingresos - comprendidos los migrantes semiurbanizados en los barrios periféricos de casuchas - tanto más complejos serán los problemas que habrá que afrontar, aparte del tremendo problema del financiamiento. Muchas de las familias de los tugurios o barrios de casuchas no están dispuestas a dedicar una porción importante de sus ingresos a la vivienda, aunque pudieran hacerlo, y no están preparadas para vivir en habitaciones modernas y mantenerlas, sobre todo en los edificios de departamentos de muchos pisos. En algunos casos también rechazan cualquier arreglo que las pueda exponer a una identificación y fiscalización por parte de la policía, inspectores de asistencia escolar o de sanidad.

Un esfuerzo reciente, de amplias proyecciones, por trasladar a toda la población de un distrito de tugurios en Barranquilla, Colombia, a una nueva población reveló con dramatismo la importancia de dichos factores. Se realizó un estudio preliminar de la población de los tugurios y se

prepararon planes para subvencionar el alquiler de las familias que no podían pagar y ayudarles a mejorar su situación económica. Sin embargo, sólo alrededor de un 20 por ciento de la población de los tugurios se trasladó a las nuevas viviendas cuando se demolieron las antiguas. El resto se diseminó en tugurios en otras partes de la ciudad, algunos porque no les gustaba el nuevo tipo de vivienda, otros - según un funcionario del organismo de la vivienda - por la desconfianza que les inspiraba la intervención oficial.

Las opiniones de las autoridades urbanas y de habitación revelan que para mejorar la situación general de la vivienda será necesaria una acción orientada en varias direcciones:

1) Ayuda y orientación para las familias que están ahora construyendo sus hogares en las afueras de las ciudades. Actualmente, en tanto que son escasos los proyectos de autoconstrucción patrocinados oficialmente, hay gran cantidad de construcción no reglamentada por parte de obreros que desean vivir en algo mejor que una casucha. Estos obreros, que tienen poco capital para adquirir terrenos y materiales de construcción, son a menudo explotados por especuladores que lotean los terrenos periféricos para venderlos en parcelas muy pequeñas sin pavimentación, agua potable, alcantarillado, etc., (véase a continuación). Distintas clases de ayuda y asesoramiento son necesarios para las familias que quieren comprar terrenos para construir a precios razonables y con cierta seguridad de que no habrá fraudes y para las familias que son más pobres y tienen menos iniciativa; la ayuda a la autoconstrucción no debe limitarse a los "proyectos formales de autoconstrucción dirigida". (Sin embargo, puede haber ventajas sociales en mezclar distintos tipos de familias dentro de un solo barrio.) La municipalidad u organismo de la vivienda debe tener atribuciones suficientes para evitar la construcción no autorizada de casuchas. Al propio tiempo, el método más práctico podrá ser el de permitir que el propietario haga una casucha temporal en su terreno y construya entonces una casa más permanente a medida que lo permitan su tiempo y su capacidad para comprar materiales. El principal inconveniente es que el primer llegado, apenas se traslade a su casa permanente, tratará de arrendar su casucha temporal en vez de demolerla.

/2) Adaptación a

2) Adaptación a las poblaciones de autoconstrucción de la política latinoamericana actual de organizar los proyectos de vivienda popular en "unidades de barrio". Esta política supone que las escuelas primarias, los policlínicos de salubridad pública, los campos de juego, los sitios de reunión colectiva, los centros de distribución, etc., se construyen como parte del proyecto, de acuerdo con las previsiones demográficas y los servicios ya disponible en las partes circundantes de la ciudad. En condiciones óptimas, también significa que un personal de asistentes sociales y economistas domésticos se asocia desde un comienzo al proyecto para ayudar a los residentes a adaptarse a nuevas formas de vida.

3) Experimentos en la producción de casas pequeñas y sencillas que se apartan en alguna medida de las normas mínimas exigidas actualmente en cuanto a tamaño y comodidades. Se comprende que la mayor parte de los organismos de la vivienda no esté dispuesta a tomar este paso, pero no tienen otra alternativa si han de ayudar a las masas que viven en barrios de casuchas. Esta política está siendo adoptada ahora en un nuevo programa de la habitación iniciado por el Instituto Nacional de la Vivienda de México; las pequeñas casas para los grupos de ingresos más bajos se están combinando en unidades de barrio con casas más grandes para familias que puedan pagar un alquiler más alto y con los tipos de servicios colectivos mencionados con anterioridad.

4) "Programas de renovación urbana" para rehabilitar en la medida de lo posible los barrios de casas en decadencia, barrios de tugurios y localidades de viviendas construídas por sus ocupantes, en casos en que no haya perspectivas inmediatas de su reemplazo por viviendas nuevas. Esos programas suponen ayuda técnica y material para los ocupantes, inspección y obligaciones de conservación para los propietarios de los edificios alquilados. Hasta el presente, es sorprendente qué poca atención han merecido en América Latina los esfuerzos por evitar el deterioro y rehabilitar las casas existentes, aparte de que, debido al rígido control de los alquileres, los propietarios no han tenido incentivos para conservar sus edificios en buen estado.

/5) Tentativas de

5) Tentativas de mejorar la eficiencia de la industria de la construcción, tanto por el entrenamiento de los obreros (comprendida la formación en la autoconstrucción de viviendas) como por los experimentos con componentes prefabricados y materiales más baratos de construcción.

6) Coordinación de los programas de vivienda popular con otros tipos de programas - desarrollo de comunidades, en particular - que tienen por objeto elevar la capacidad de ganancia y los niveles de vida de familias, por debajo del nivel de ingreso, atendidas por los programas populares de vivienda.

Planeamiento y control del uso de la tierra

Ya se ha hecho notar que el crecimiento urbano reciente no ha estado sujeto a un planeamiento eficaz y que los límites de las ciudades más grandes, o las zonas afectas a reglamentos sobre el uso de terrenos urbanos, a menudo no coinciden con la zona que está ahora urbanizada. Varios problemas resultantes exigen solución urgente:

1) Los barrios de casuchas aparecen del día a la noche en las afueras de las ciudades, con frecuencia en terrenos baldíos que no se prestan para ningún tipo de desarrollo urbano debido a su mucha inclinación o periódica inundación. En muchos casos, sus ocupantes están ansiosos de ser anexados a la ciudad, pero las autoridades municipales, con justa razón, no quieren asumir la obligación de proporcionar servicios urbanos a grupos muy pobres que no pueden pagar impuestos para mantener dichos servicios.

2) Las industrias que se establecen fuera de los límites urbanos infringen los reglamentos y escabullen el pago de los impuestos, crean problemas de contaminación de aguas y aire para toda la ciudad, y estimulan el crecimiento de barrios de casuchas en su vecindad.

3) La adquisición de terrenos en la periferia de las ciudades se ha convertido en una de las formas más lucrativas de inversión. Como las contribuciones que gravan los terrenos baldíos en las afueras de las ciudades son muy bajas o nulas, los compradores han podido guardar esa tierra sin usarla en espera de pingües ganancias cuando se amplíe la ciudad. En muchos casos también los dueños de la tierra pueden venderla a futuros domiciliarios sin que se hayan pavimentado las calles ni provisto los servicios urbanos y sin ninguna restricción en cuanto al tamaño mínimo de los predios.

4) Debido al elevado precio del terreno en la periferia, las viviendas construidas por las familias más pobres y los proyectos de habitación popular se sitúan a considerable distancia de los límites urbanos, donde la tierra todavía es barata. En consecuencia, la superficie de muchas agrupaciones urbanas está creciendo con una rapidez varias veces mayor que su población. Este desordenado crecimiento urbano hace que la provisión de agua potable, electricidad, alcantarillado, calles y transporte público sea innecesariamente caro - cuando se pueden proporcionar -, ocupa los espacios abiertos que estaban hasta hacía poco al alcance de los habitantes urbanos y priva a las ciudades rodeadas de desiertos o montañas de la poca tierra cultivable de la cual confiaban obtener verduras frescas y productos lecheros. Al mismo tiempo, el centro de las ciudades se ha congestionado al punto de quedar paralizado debido a que ha habido un auge de la construcción sin un control adecuado a las alturas de los edificios, tamaño de los predios o atención a las necesidades de tránsito.

Las autoridades concuerdan en la necesidad de un planeamiento a largo plazo, control unificado sobre una superficie bastante grande como para permitir el futuro crecimiento metropolitano, un sistema eficaz de división en zonas, y exigencia de que la tierra se pueda lotear para fines residenciales sólo en conjunción con una extensión planificada y simultánea de los servicios urbanos. El planeamiento a largo plazo para el crecimiento metropolitano debe prever no sólo los futuros distritos residenciales e industriales - comprendidas las ciudades satélites - sino también una cantidad suficiente de espacios libres, parques y áreas verdes.

También hay acuerdo general sobre la necesidad de contar con un sistema de impuestos sobre los bienes raíces que desaliente la tenencia de terrenos baldíos con fines especulativos y de dar mayores atribuciones a las municipalidades para prohibir el uso de tierras y expropiarlas. Con suficiente previsión una ciudad puede obtener incalculables ventajas al comprar con mucho adelanto terrenos a bajo precio, para después usarlos en proyectos de habitación y otros objetivos públicos, vendiendo lo sobrante a particulares para fines aprobados a los mayores precios que resultan de la expansión urbana. La ciudad de Estocolmo, en particular, se ha beneficiado mucho de una política de esta especie.

/Desde el

Desde el punto de vista social, los reglamentos sobre el uso de la tierra deberán redactarse en tal forma de implicar el menor sacrificio posible para las familias que luchan por conseguir viviendas en la caótica expansión de las ciudades. Por lo menos en una ciudad se ha observado que la administración no tiene atribuciones para evitar que los especuladores vendan terrenos, pero sí las tiene para impedir que los compradores construyan en esos terrenos hasta que no cumplan ciertos requisitos en cuanto a servicios urbanos. En consecuencia, el comprador se verá defraudado - si se cumple la ley - o tendrá que vivir en precaria situación legal - sin derecho a pedir servicios urbanos - de construir sin autorización.

Los barrios clandestinos de casuchas construidos por ocupantes sin derecho de posesión presentan problemas humanos particularmente difíciles. Es inútil y también inhumano demoler los barrios existentes mientras las autoridades no puedan ofrecer algo mejor a sus ocupantes. Algunas de sus peores características derivan de la falta de seguridad; las familias que saben que sus casuchas podrán ser demolidas en cualquier momento no tienen ningún interés en mejorarlas. La ventaja de dar a las familias un incentivo para el mejoramiento, reconociendo su derecho de ocupación, debe ser sopesada contra las futuras dificultades que ello entrañará para la eliminación de los barrios de casuchas. La aplicación estricta de los reglamentos y la inspección frecuente de los terrenos baldíos puede generalmente impedir por un tiempo que aparezcan nuevos barrios de casuchas o que los existentes se extiendan, pero dichas medidas en sí mismas sólo hacen que la población ejerza mayor presión en los barrios de tugurios. De no aliviarse esa presión, probablemente la población invadirá los terrenos baldíos y las autoridades no podrán contener esa invasión so riesgo de grandes manifestaciones de violencia.

