



LAS POLITICAS DE ASENTAMIENTO HUMANO Y EL DESARROLLO;
ALGUNAS AREAS CRITICAS

Ricardo Jordan

Agosto 1984

I. INTRODUCCION

Las notas que siguen tienen el propósito de contribuir, desde un ámbito específico de la problemática del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, a la preparación del documento que la Secretaría de la CEPAL presentará en la Reunión Técnica que se convocará en 1985. En ellas se intenta presentar -en forma esquemática- las características más sobresalientes y las situaciones críticas más apremiantes del asentamiento humano en la región, así como un conjunto de tópicos en materia de políticas que se estiman claves para la definición de estrategias en este campo.

El intento aludido se fundamenta en ciertas premisas y supuestos básicos, algunos de los cuales parece conveniente explicitar.*/

En primer lugar, el análisis que sigue se inscribe en la vertiente teórica que sostiene que el proceso de asentamiento de la población se encuentra estrechamente vinculado con aquéllos más amplios referidos al cambio social y al desarrollo, con los cuales interactúa determinándose mutuamente. Ello significa que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio están históricamente condicionadas por las características de la producción y sus implicaciones en las estructuras sociales, y que el patrón de asentamiento característico de una sociedad determinada es un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.

Lo anterior representa un cambio de enfoque importante en la concepción de los problemas y soluciones tradicionalmente relacionados al desarrollo urbano y la vivienda. La visión anterior, fragmentaria y parcial, en que predominó una preocupación por aspectos sectoriales de la vivienda, la construcción y la planificación urbana, se sustituye por una concepción integral, en la que estas cuestiones se inscriben dentro del proceso de desarrollo socioeconómico. Desde esta perspectiva los asentamientos humanos no pueden tratarse en forma separada de los factores que influyen en la calidad de la vida y en el logro de los objetivos del desarrollo; los problemas del hábitat, en cuanto éste es expresión de procesos sociales, sólo podrán resolverse dentro de proposiciones generales de desarrollo nacional. Además, los asentamientos humanos no pueden ser considerados como una consecuencia pasiva del desarrollo socioeconómico, sino como uno de sus elementos más importantes; constituyen un tema específico de análisis y un importante campo de decisiones de políticas que deben ser entendidas como formas de intervención deliberada sobre los diversos procesos que se vinculan con su desarrollo, y en virtud de las cuales se les orienta con el fin de lograr objetivos preestablecidos, socialmente aceptados y democráticamente compartidos.

*/ El texto que sigue constituye prácticamente un resumen del contenido de los documentos que sobre el tema han sido preparados por la Secretaría de la CEPAL.

Para mayores detalles ver la documentación indicada en el anexo.

Este planteamiento es especialmente válido en los países en desarrollo por cuanto en ellos la formulación de políticas expresas de asentamiento, tanto en materia de ordenamiento territorial como de mejoramiento del hábitat, debe hacerse en condiciones de pobreza extrema, bajo la presión de un crecimiento demográfico y de una urbanización extraordinariamente acelerados y en una situación de crisis generalizada en que se enfrenta la contradicción entre una restricción financiera y de la producción por una parte, y una demanda creciente por mayor equidad, participación y democracia, por otra.

En los asentamientos humanos influyen algunas cuestiones importantes que pueden agruparse en dos grandes categorías. Por una parte están las repercusiones espaciales de los procesos de crecimiento económico y desarrollo social, es decir, el componente territorial del desarrollo nacional. Por la otra está la calidad del hábitat como factor concreto y sintetizador de bienestar social. Las políticas nacionales de asentamientos humanos tienen, por lo tanto, que reconocer estas dos categorías para poder constituir formas eficaces de intervención. Gran parte de los problemas de los asentamientos humanos contemporáneos puede atribuirse a una falta de relación entre los mecanismos de decisión que corresponden a ambas categorías.

A su vez, considerando que el asentamiento humano y el control del hábitat constituyen dos categorías diferentes en las cuales se puede intervenir, dichas políticas de asentamiento humano deberán concebirse como instrumentos destinados tanto a alterar el curso de los procesos que determinan lo que en general se denomina la distribución espacial de la población, como a controlar la calidad del medio. Las primeras tendrían que orientarse hacia la racionalización de la ocupación, organización, equipamiento y uso del territorio nacional -ordenamiento territorial- en función de una determinada política de desarrollo, mientras que las segundas se destinarían a mejorar la calidad del hábitat, específicamente de las diversas categorías de tamaño y función de los asentamientos humanos. Las primeras corresponden a políticas nacionales derivadas de consideraciones de desarrollo socio-económico y las segundas a políticas locales. Para coordinar ambas esferas es necesario introducir cambios importantes en la gestión administrativa de los asentamientos, que tocan tanto a la organización del Estado, cuanto a la participación de la población.

Como ya se anotó, los problemas del hábitat han sido tratados en América Latina de modo fragmentario e independientemente de las estrategias de desarrollo, y se han abordado, en general, desde la perspectiva de los programas gubernamentales de vivienda de interés social y de dotación de servicios. Veinte años de experiencia han mostrado que este tipo de políticas tienen pocos efectos sobre la calidad del hábitat humano y que éste ha seguido deteriorándose a pesar de que los gobiernos han concentrado una proporción considerable de las inversiones en dichos rubros y de que durante las dos últimas décadas estos sectores contaron con un importante caudal de recursos externos.

Por lo mismo, parece urgente repensar los problemas del hábitat, reorientar las políticas nacionales de asentamientos humanos y reorganizar el aparato administrativo y de gestión local. Estas tareas suponen una nueva capacidad para relativizar conceptos generales dentro de la dimensión nacional con el fin de formular y aplicar nuevas políticas de asentamientos y de mejoramiento de la calidad del medio construido; para reorganizar institucionalmente los mecanismos y procedimientos de gestión, y para elaborar y poner en práctica programas y proyectos innovativos que constituyan alternativas a los tradicionales.

Suponen también el establecimiento de formas articuladas de intervención en el campo de los asentamientos humanos que, dentro del marco de las características especiales de cada sistema político, estén destinadas a armonizar los objetivos, políticas y proyectos del gobierno central con los intereses locales para mejorar el medio ambiente y las condiciones de vida de las comunidades territoriales y promover la participación de la comunidad.

En segundo lugar las presentes reflexiones se apoyan en el postulado de que la crisis actual no es sólo de naturaleza económica; que además, en buena medida, es producto de situaciones problemáticas "de arrastre", de tipo estructural, que históricamente han caracterizado el desarrollo económico, social y político de la región, y que muchos de sus efectos serán irreversibles - al menos en el corto y mediano plazo- siendo necesario considerarlos en el futuro como condicionantes de las políticas que se definan.

En este sentido puede sostenerse, aunque sólo sea como hipótesis de trabajo, que el conjunto de fenómenos a que se da el calificativo de críticos, no son pasajeros y que, más bien, son una manifestación del "agotamiento del sistema" y, por lo mismo, indicativos de cambios estructurales fundamentales que señalan nuevas condiciones duraderas -no pasajeras- que habrá que considerar como parámetros y variables independientes en el diseño de estrategias de mediano y largo plazo. Esto significa que, al menos en lo que se refiere al ordenamiento territorial, a la planificación y gestión de los asentamientos humanos y al control de la calidad del hábitat, se presenta el ineludible desafío de buscar formas de acción alternativas que permitan apartarse de conceptos y esquemas originados en contextos económicos, sociales y culturales diferentes a los que prevalecerán en el futuro.

Este esfuerzo, que requiere imaginación política, racionalidad económica y capacidad tecnológica adecuadas, no será fácil ni sus objetivos podrán alcanzarse a corto plazo, pues supone nuevos instrumentos conceptuales y mayor preparación institucional y de personal para aprovechar recursos naturales, capacidades humanas y características culturales hoy insuficientemente utilizadas. La reestructuración de las políticas de asentamiento, la revisión del aparato institucional que apoya la gestión de los asentamientos humanos y la capacitación de los actores que intervienen en el proceso se constituyen, en este contexto, en una empresa ineludible que exige profundos cambios conceptuales e institucionales.

La crisis, asimismo, ha puesto de manifiesto que los modelos de desarrollo adoptados durante las décadas pasadas no eran, en mucho, aplicables a la realidad latinoamericana. Para realmente generar un desarrollo sostenido en la región habría que adoptar valores diferentes a los que inspiran dichos modelos y cambiar, modificándolas dinámicamente, las estructuras de producción y consumo para adaptarlas a las posibilidades y recursos de cada país. Se trata de impulsar un proceso de reconversión conceptual, en el que la preocupación por la calidad de la vida de toda la población aparece asociada a las condiciones de vivienda, saneamiento básico, suministro de servicios básicos sociales y de infraestructura, equipamiento comunitario, seguridad, etc., que son, en definitiva, componentes esenciales del medio ambiente construido. La percepción de la integración de las condiciones de vida con el medio ambiente construido o hábitat y su necesaria dependencia del grado de desarrollo general, de la organización social y de patrones culturales en constante evolución puede ser la enseñanza más importante de este decenio crítico.

El reconocimiento de que las limitaciones afectan a la sociedad en su conjunto y no solamente a los sectores de menor poder adquisitivo es, posiblemente, otra consecuencia concreta de la crisis. El concepto de un sector social que tendría que renunciar voluntariamente a ciertos privilegios en beneficio de una mayoría marginada que se asienta precariamente, en general en la periferia de las ciudades y en los campos, empieza a perder fuerza frente a la percepción de un solo cuerpo social cuyas condiciones críticas de existencia no sólo no cambiarán, sino que empeorarán si no se establece un nuevo orden económico y la plena justicia social basada en la participación y la solidaridad.

En esta visión el destino y la calidad de los asentamientos humanos deja de ser una cuestión meramente técnica para transformarse en un asunto de interés público que compromete a la sociedad civil tanto como al gobierno; a su vez la participación de la comunidad en cuestiones propias de la existencia cotidiana se constituye en un instrumento insustituible para la intervención deliberada en los procesos sociales.

II. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE ASENTAMIENTO HUMANO

De diversos estudios hechos por la Secretaría de la CEPAL se desprende que las características esenciales del proceso de asentamiento humano en la región son el acelerado ritmo de urbanización de la sociedad -que presenta una marcada tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades en unas pocas ciudades hacia la dispersión en las áreas rurales y hacia la constitución de sistemas de asentamientos predominantemente urbanos- y la persistencia de estructuras sociales, económicas y espaciales -especialmente en los grandes núcleos urbanos y en las zonas rurales de la población- que fomentan y reproducen desigualdades sociales y económicas principalmente en cuanto se refiere a niveles de ingreso, a la satisfacción de las necesidades básicas y al acceso a la tierra y a los servicios.

La expresión más dramática de dichas desigualdades se concreta en el surgimiento y expansión de los asentamientos precarios urbanos, fenómeno que constituye otra característica sobresaliente del patrón de asentamiento en la región.

1. El proceso de urbanización

Como ya se señaló, una de las características más notables del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe es la acentuada tendencia hacia la urbanización y concentración de la población y hacia la constitución de sistemas de asentamientos predominantemente urbanos. Se trata, por cierto, de un proceso de honda raigambre histórica cuyas expresiones tienen larga trayectoria. Sin embargo, las modalidades que reviste su evolución reciente le confiere atributos particulares. Uno de ellos es la aceleración del ritmo con que grandes sectores sociales se incorporan a formas nuevas de producción, consumo y gestión; otro consiste en la formación de grandes ciudades, áreas metropolitanas y regiones urbanas, que prevalecen dentro de los sistemas urbanos nacionales. El ritmo adquirido por este proceso permite pronosticar que el asentamiento urbano será, en breve plazo, la modalidad de establecimiento prevaleciente en América Latina. Su desenvolvimiento supone al menos dos expresiones concomitantes; una de índole demográfico-espacial y otra de orden socioeconómico, las que no necesariamente se presentan en forma simultánea.

Desde el punto de vista demográfico-espacial, el grado de urbanización alcanzado en la región es el resultado de importantes corrientes migratorias internas y de la multiplicación acelerada de la población, todo lo cual ha contribuido al surgimiento de un número importante de ciudades, algunas de ellas de tamaño considerable. A continuación se consideran brevemente algunas cifras indicativas de las principales variables intervinientes.

En todos los países de América Latina la población urbana se incrementó, durante el período 1950-1975, mucho más rápidamente que la población rural. En la región en su conjunto la tasa de crecimiento urbano fue más de tres veces superior a la rural. Aún más, en varios países la tasa de crecimiento anual de la población urbana fue superior a 5%, lo que supone una duplicación del número de habitantes urbanos en un lapso menor que quince años.

La densidad de ocupación también se duplicó aun cuando muestra variaciones notorias al interior de los países: con frecuencia se presentan áreas de reducida superficie y alta concentración de población, que constituyen núcleos de aglutinación, rodeadas de vastos territorios francamente subpoblados. A pesar de que esta situación ha cambiado últimamente, ha habido una tendencia general hacia un aumento relativo de las modalidades de concentración y hacia la persistencia de las áreas de escaso poblamiento.

En 1950 la quinta parte de la población total de sólo cuatro países -los de más alto grado de urbanización: Argentina, Cuba, Chile y Uruguay- residía en ciudades de 100 mil y más habitantes; en 1975, en cambio, eran catorce los países en que se superaba esa proporción. Aún más, las grandes áreas metropolitanas, de un millón y más habitantes, concentraban el 9% de la población latinoamericana en 1950 y más del 22% en 1975; en este último año bastante más de la tercera parte de los habitantes urbanos de la región se asentaban en aquellas grandes áreas metropolitanas.

Las cifras presentadas ponen de manifiesto la intensidad adquirida por el proceso de urbanización regional, así como la creciente gravitación de las ciudades de mayor envergadura. De mantenerse las tendencias observadas, es bastante probable que, hacia el año 2000, más de dos tercios de la población de América Latina resida en unas 2.000 localidades de 20.000 y más habitantes y que más de la mitad de esta población urbana esté establecida en unas 46 grandes áreas metropolitanas. Aún en los países que hoy muestran un grado relativamente bajo de urbanización es previsible que los habitantes urbanos sean más numerosos que los rurales hacia fines del siglo XX.

Al mismo tiempo, los sistemas urbanos nacionales se tornarán más densos, con una creciente gravitación de las ciudades de 100.000 y más habitantes -en unas 600 de estas ciudades tenderá a concentrarse bastante más que la mitad de la población total de la región- destacándose entre ellas las grandes aglomeraciones y conurbaciones. Por otra parte, los núcleos urbanos de menor tamaño se verán ampliados en número con la reclasificación de los asentamientos mixtos rural-urbanos y es probable que en las vastas zonas que aún se encuentran débilmente pobladas persistan las formas dispersas de establecimiento de la población.

2. La metropolización

El fenómeno de la metropolización -en algunos casos de "megalopolización"- es especialmente importante dentro del proceso de asentamiento de la población. En 1980, en el mundo había 10 ciudades de más de 10 millones de habitantes, entre ellas Ciudad de México con 15 millones, Sao Paulo con 13.5, Río de Janeiro con 10.7 y Buenos Aires con 10.1. En las estimaciones para el año 2000 seis ciudades de la región figuran entre las 35 más grandes del mundo. Ellas son: (1) Ciudad de México, con 31 millones de habitantes; (2) Sao Paulo, con 25.8; (7) Río de Janeiro, con 19,0; (15) Buenos Aires, con 12.1; (26) Bogotá, con 9.6, y (31) Lima/Callao, con 8.6 (el número en el paréntesis indica la ubicación en la lista señalada).

Se estima que entre los años 1980 y 2000 la población de estas seis ciudades crecerá de 59 millones a 109, pasando la región a tener las aglomeraciones humanas más grandes del mundo, sin haber encontrado todavía una respuesta a los desafíos que esa situación plantea.

Las escalas crecientes de concentración de la población urbana han dado lugar al surgimiento de ciudades que superan el millón de habitantes (metrópolis). El carácter reciente del fenómeno metropolitano queda de manifiesto si se considera que al comenzar el siglo XX no había una sola metrópolis en América Latina; hacia 1960 el fenómeno se presentaba en nueve países. Se estima que en 1980 había 26 metrópolis en doce países. Entre 1960 y 1980 la población metropolitana de la región pasó de 31 a 100 millones de personas; es decir, del total de habitantes de la región, las metrópolis contenían 14.8% en 1960 y 28.5% en 1980.

Por su parte, el número de ciudades de 100 mil habitantes y más alcanzaba a alrededor de 300 en 1980. Estas ciudades albergaban ese año a unos 128 millones de personas, más del doble que en 1960, cuando tenían 53 millones de habitantes.

Las áreas metropolitanas indicadas anteriormente aglutinan parte importante de las actividades industriales y de servicios de los respectivos países. Alrededor del 80% de la producción industrial brasileña tiene lugar en la zona comprendida por las áreas metropolitanas de Sao Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte. En las áreas metropolitanas de Buenos Aires y Rosario se concentra cerca de las dos terceras partes de la producción industrial de la Argentina, y bastante más de la mitad de la producción industrial de Chile y del Perú se localiza en las principales áreas metropolitanas de esos países -Santiago y Lima/Callao, respectivamente. Por su parte, Caracas concentra no menos del 40% de la producción industrial venezolana. Aún más, sólo en tres áreas metropolitanas -Buenos Aires, Sao Paulo y Ciudad de México- se genera más de un tercio del producto industrial de toda la región.

La concentración de la producción industrial coincide con la presencia de empresas de gran tamaño y de entidades financieras privadas, parte importante de las cuales corresponde a agencias de las empresas transnacionales. Así, por ejemplo, entre el 50 y el 60% de las corporaciones financieras y de las grandes empresas industriales de México y Costa Rica están situadas en el Distrito Federal y en San José, respectivamente. En Brasil, no menos del 40% de las inversiones nacionales de esas entidades se localizan en el eje metropolitano formado por Sao Paulo y Río de Janeiro, y una proporción semejante se advierte en Caracas respecto del resto de Venezuela.

De manera concomitante con la centralización política y la concentración industrial, financiera y demográfica, las áreas metropolitanas han experimentado una considerable expansión de distintos tipos de servicios. Se ha estimado que algo más del 50% del producto y del empleo en este sector se genera en ellas.

Las características concentradoras de los asentamientos metropolitanos de América Latina tienen una expresión particularmente acusada en lo que concierne al ingreso por persona y a la riqueza en general; la población de seis áreas metropolitanas dispone, como promedio, de un ingreso por habitante que triplica los valores medios de los países correspondientes. Algo similar ocurre en materia de concentración de la riqueza. Además, la distribución del ingreso en las áreas metropolitanas de la región difiere de los respectivos perfiles nacionales.

Una de las características más notables de las áreas metropolitanas en los últimos años es la concentración de las personas sin empleo y subempleadas y, por ende, la concentración de la pobreza y de los asentamientos precarios. Los grupos más afectados son los jóvenes y los menos capacitados, cuyas tasas de desempleo abierto en las áreas metropolitanas están muy por encima de las tasas correspondientes en las áreas rurales.

Como el estilo de desarrollo predominante en la región acentúa el rol concentrador de las metrópolis, cualquier intento tendiente a revertir o aún a detener el proceso de crecimiento de estas ciudades, produciendo cambios sustantivos en las pautas de distribución espacial de la población y en la configuración territorial de los asentamientos humanos, significa efectuar ajustes importantes en dicho estilo. Tales ajustes deberían traducirse, además, en decisiones conducentes a una situación de mayor equidad social. En ausencia de tales cambios, las opciones para la población serán cada vez más restringidas, tendiendo a agudizarse la concentración en la ciudad primada y a hacerse más conflictivas las presiones sobre las estructuras productivas del medio rural. La consolidación de un estilo de desarrollo basado en una fuerte concentración de los ingresos, en el incentivo a la especulación financiera, y en un detrimento del rol del Estado como agente de redistribución de los grupos del crecimiento económico, conduciría a un mayor deterioro de las condiciones materiales de existencia de la población y a la reducción de sus posibilidades efectivas de intervención en las instancias de decisión social y económica.

3. Los asentamientos rurales

El término "asentamiento rural" comprende desde los asentamientos dispersos, con una agricultura netamente de subsistencia, hasta las ciudades pequeñas, con población de hasta 20.000 habitantes. Se estima que en 1980 alrededor del 35% de la población en América Latina vivía en asentamientos de hasta 2.000 habitantes y alrededor del 15% en pueblos o ciudades entre 2.000 y 20.000 habitantes. En la actualidad el poblamiento rural y mixto rural-urbano constituye la modalidad predominante del poblamiento de América Latina.

Las estadísticas sobre las condiciones de vida en los asentamientos rurales no solamente son escasas y muy inexactas, sino que se refieren a situaciones difícilmente comparables. Por ende, sirven solamente para indicar la magnitud de los problemas y la marcada diferencia entre las áreas urbanas y las zonas rurales en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas y las condiciones de vida.

Así, por ejemplo, a pesar de que la subutilización de la fuerza de trabajo en el sector agrícola está bajando relativamente, el ingreso en las zonas urbanas es cinco veces más alto que el ingreso medio en las zonas rurales. Por su parte el índice de analfabetismo de la población rural de 15 años y más es prácticamente tres veces superior al de la población urbana.

En algunos indicadores de las condiciones generales de la vivienda, tales como la disponibilidad de luz eléctrica, agua entubada interior y servicio sanitario, se observan agudos contrastes entre las zonas urbanas y rurales. En diecisiete países, durante la última década, el promedio de la población rural analizada que disponía de luz eléctrica y agua potable fue seis veces inferior al promedio de la población urbana en cuanto a luz y diez veces inferior en cuanto a servicios sanitarios. La dotación de estos servicios elementales en la vivienda familiar, sólo alcanza a aproximadamente un 10% de la población rural que reside en asentamientos con menos de dos mil habitantes. Otros indicadores referidos a número de personas por habitación y calidad de construcción de las viviendas muestran diferencias apreciables respecto del medio urbano, aunque menos acentuadas que las anteriores.

La dispersión de la población rural en pequeños caseríos, villorrios y aldeas dificulta el establecimiento de una red de interacción entre éstos. Si bien al interior de cada centro pequeño se logra un grado de cohesión que contribuye a su individualización, en conjunto se encuentran aislados unos de otros, fenómeno que favorece el mantenimiento de pautas y formas de vida peculiares que son parte de la tradición local, y que inhiben la integración rural-urbana y el desarrollo de actitudes favorables al cambio.

Las diferencias que se aprecian en cuanto a la provisión de servicios se explica en parte por el hecho de que los costos por habitante de la mayoría de los servicios aumentan a medida que es menor el tamaño de la población servida. De esta forma, las inversiones se realizan preferentemente en las localidades más grandes en las que, por otra parte, existe en general una mayor organización social y, por consiguiente, se ejerce mayor presión para lograrlas. Así, a mayor proporción de población concentrada en localidades de 20.000 y más habitantes, corresponden peores condiciones para la población rural de la zona. Asimismo, esas condiciones son más deficientes cuanto más alta sea la proporción de población que vive en localidades de menos de 1.000 habitantes. Las menores diferencias entre las condiciones urbanas y rurales y también las mejores condiciones rurales ocurren en aquellas zonas que tienen una distribución de la población más homogénea entre los diferentes tamaños de los asentamientos.

En las regiones en que predomina la economía campesina suele haber pocas ciudades. Este predominio rural, unido a la falta de dinamismo económico -típico de este tipo de estructura agraria caracterizada por el autoconsumo y la ausencia de la generación de excedentes- no demanda la existencia, en su ámbito, de ciudades importantes. Lo limitado de los insumos requeridos y lo exíguo de las transacciones comerciales requieren escasas vinculaciones con el resto del país, las que se establecen a través de pequeños centros regionales.

La tasa de crecimiento de la población de estas regiones es muchas veces inferior a la del país, lo que se explica por la fuerte emigración que solamente puede ser evitada en los casos que se encuentren cercanos a una zona agrícola capitalista, o que exista una ciudad de importancia regional y de un cierto dinamismo económico en la región. Las débiles tasas de crecimiento y, por consiguiente, la limitada densidad de la población, dificultan el desarrollo de las relaciones sociales y culturales y de las actividades económicas. Se cierra de esta forma un círculo que condena a estas regiones al atraso: por la baja densidad es difícil que se genere un desarrollo social, cultural y económico, lo que a su vez estimula la emigración de la región tornando difícil o imposible un mayor poblamiento.

4. La diferenciación socioeconómica del espacio urbano;
los asentamientos precarios

El espacio social de las ciudades de América Latina y el Caribe, especialmente de las áreas metropolitanas, más que un sistema cultural único está constituido por una serie de subsistemas diferenciados cuya integración depende de mecanismos de apropiación y de gestión. La marcada estratificación de la ciudad en cuanto a las áreas de asentamiento, al uso de las dotaciones físicas, a la provisión de servicios y a la distribución del ingreso -en suma, en cuanto a las múltiples dimensiones de la calidad de la vida y del medio ambiente- configura un contexto heterogéneo que refleja tanto condiciones propias del funcionamiento del sistema urbano, como desigualdades de las estructuras socioeconómicas de los países.

En los asentamientos de mayor tamaño de la región se advierten situaciones de segregación o de usos marcadamente diferenciados del espacio en virtud de la intervención de diferentes estilos de apropiación y de gestión del medio, condicionados por las estructuras sociales de poder vigentes.

La expansión física de las grandes ciudades va acompañada por la presencia de varias formas de suburbanización. Las clases altas se asientan y se relocalizan continuamente en busca de ambientes cualitativamente más gratos y en áreas plenamente dotadas de servicios e infraestructura. Los estratos de menores ingresos se establecen en tierras vacantes sobre las cuales erigen habitáculos provisorios carentes de servicios. Por otra parte, el ordenamiento de la estructura urbana en expansión da lugar a condiciones de congestión que constituyen desajustes entre la capacidad de los sistemas físicos y la magnitud de las demandas sociales que se les imponen.

Los factores determinantes del deterioro del medio urbano y de los déficit cuantitativos y cualitativos en materia de provisión de servicios demandados por la población estriban en problemas estructurales de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas cuyos efectos adquieren una más nítida expresión en las grandes ciudades, la que, al parecer, guarda relación con el tamaño adquirido por las urbes y con la falta de equidad de las modalidades de organización social del espacio. Desde un punto de vista esencialmente técnico pudiera sostenerse que trascendidos ciertos umbrales de tamaño urbano -en términos de población y de superficie- los costos marginales que demanda la satisfacción de necesidades básicas tienden a elevarse por encima de los beneficios. Ello no quiere decir, sin embargo, que la causa del deterioro y de las deficiencias sea el tamaño o la velocidad de crecimiento de la ciudad; estas condiciones son, como reiteradamente se ha manifestado, consecuencias del proceso de cambio social.

La situación tan someramente descrita adquiere tal vez su expresión más dramática en los llamados asentamientos precarios urbanos. Para caracterizarlos es necesario hacer referencia a algunos aspectos básicos.

Es conveniente anotar en primer lugar que por asentamiento precario urbano se hace referencia a un conjunto de edificaciones -preferentemente destinadas a vivienda- construidas por sus ocupantes con técnicas y métodos no convencionales, en terrenos generalmente ocupados "ilegalmente", que presentan condiciones ambientales deficientes, que carecen de servicios de infraestructura y de equipamiento comunitario y en donde reside un subconjunto de población urbana que vive en condiciones de pobreza con un alto grado de precariedad y de insatisfacción en cuanto a niveles de vida y necesidades básicas.

También es necesario indicar que los asentamientos precarios urbanos no constituyen un fenómeno nuevo; en el hecho la insuficiencia en cuanto niveles de vida, satisfacción de necesidades esenciales, acceso a la tierra, provisión de servicios, condiciones medioambientales, etc., parece haber sido una característica constante de vastos sectores de la población urbana. Aún más, considerada históricamente la sociedad en su conjunto, seguramente no es equivocado sostener que los indicadores de la calidad de la vida -según los criterios de evaluación que hoy se aceptan universalmente- han mostrado un claro y sostenido mejoramiento.

Por tanto el fenómeno no sólo no es nuevo, sino que en términos generales ha habido, además, un progreso, en gran parte producto del adelanto científico y tecnológico.

Los que sí pueden identificarse como fenómenos nuevos son, por una parte, el acelerado aumento de las diferencias entre la calidad de vida de los que tienen mayores posibilidades de acceso al producto del adelanto científico y tecnológico mencionado, al conocimiento y a la información, y la calidad de la vida de los que no gozan de esos beneficios y, por otra, la creciente magnitud absoluta de quienes constituyen este segundo grupo, que genéricamente podrían denominarse los pobres urbanos.

En efecto, algunos estudios indican que la población que vive en esa condición en las áreas metropolitanas de la región llega a un 40% de la población de esas mismas áreas y crece a una tasa dos veces superior que el resto de la población metropolitana. Ello significa que de mantenerse esa tendencia, alrededor del año 2000 cerca de dos tercios de los habitantes de las grandes ciudades de América Latina vivirá en la pobreza.

En cuanto a su localización, el asentamiento precario se caracteriza por ubicarse en terrenos que de acuerdo con los criterios tradicionales de habitabilidad han sido considerados no aptos para el uso residencial o que se han estimado de escaso valor productivo en el juego del mercado inmobiliario. Por lo mismo, se trata de tierras que no cuentan ni con infraestructura ni con los servicios básicos mínimos necesarios.

En lo que se refiere a la organización social, aun cuando en esta materia se evidencia una gran heterogeneidad, puede decirse, en general, que los asentamientos precarios se distinguen de otras formas de asentamiento por una tendencia hacia la cohesión y solidaridad de sus habitantes y por la existencia de estructuras jerárquicas y funcionales definidas en función del logro de los objetivos establecidos por la comunidad en cuanto a la satisfacción de sus necesidades. Dichas estructuras constituyen en la gran mayoría de los casos las llamadas asociaciones de pobladores o comunidades territoriales que sustituyen gran parte de la acción de los gobiernos locales y gestionan el desarrollo del asentamiento.

Uno de los factores más determinantes en el surgimiento de los asentamientos precarios es la imposibilidad de estos grupos sociales -dados sus exiguos niveles de ingreso y casi nula capacidad de ahorro- de acceder a la tierra a través del mercado inmobiliario existente y de acuerdo con las normas legales vigentes. De ahí que la ocupación ilegal de los terrenos configura tal vez la característica de este tipo de asentamiento que mejor refleja la situación socioeconómica y jurídica que se encuentra en la base del fenómeno.

El asunto de la tierra urbana y el grado de acceso que a ella tienen los estratos urbanos pobres constituyen sin duda una cuestión fundamental para explicar el surgimiento de los asentamientos precarios y para formular proposiciones alternativas para la acción.

Como elemento clave en la definición de los asentamientos precarios cabe destacar el tipo de tecnología aplicada a la construcción de la vivienda y las características de los edificios de carácter comunitario y de las obras de infraestructura. Los rasgos fundamentales son el empleo de mano de obra de los propios pobladores y el uso de materiales y técnicas de construcción no convencionales. Se trata de procesos de construcción graduales y acumulativos que permiten la aplicación del tiempo libre y se deben a la muy limitada capacidad de ahorro familiar.

El elemento principal que se encuentra en la base del surgimiento y expansión de los asentamientos precarios es la incapacidad estructural de los sistemas productivos y de los esquemas socioculturales urbanos predominantes en los países de la región para integrar económica y socialmente a la totalidad de la población. En efecto, las cifras indican que lejos de observarse un avance hacia la solución de los problemas planteados, la situación en cuanto a condiciones de vida de las grandes mayorías pobres de América Latina se ha deteriorado debido en gran medida a la insuficiente generación de empleo, al acelerado crecimiento demográfico y a las migraciones rural-urbanas por una parte y, por otra, al monto de los recursos requeridos para satisfacer necesidades mínimas en este campo, a la aplicación indiscriminada de tecnologías y de modelos de organización institucional y financieros diseñados para realidades diferentes a las imperantes en la región, y a la existencia de esquemas de desarrollo que tienden a la concentración espacial y económica.

En un estudio de la CEPAL se consideraba al asentamiento precario como una manifestación de las estrategias de supervivencia que desarrollan los grupos marginados de los procesos de la producción y el consumo, para asegurar su subsistencia en condiciones extremadamente adversas.

Estas estrategias de supervivencia no se expresan sólo en nuevas formas de asociación y de uso de tecnologías empíricas, de mano de obra propia y de materiales en gran parte "reciclados", sino también en una organización económica, que ha permitido desarrollar formas peculiares de producción doméstica, de prestación de servicios personales y de mecanismos de intercambio que sustituyen al mercado convencional.

En la gran mayoría de los casos la función reguladora del Estado no llega a tener efectos prácticos para el sector popular; en realidad, las formas de intervención corrientes del sector público se reducen a la asignación de subsidios y construcción directa de viviendas para los grupos que cuentan con empleo permanente y capacidad de ahorro con relación a viviendas de valor mínimo, aunque todavía concebidas y construidas dentro de patrones convencionales. Este tipo de oferta permanece, sin embargo, fuera del alcance de gran parte del sector popular y, por lo tanto, no constituye una alternativa para los habitantes de los asentamientos precarios.

La ocupación no autorizada de tierras ajenas, la organización de asociaciones de pobladores, el equipamiento progresivo del asentamiento y la autoconstrucción de viviendas con métodos graduales y acumulativos son, en realidad, productos adaptativos que reflejan una voluntad de supervivencia y una considerable capacidad creativa que no siempre se aprovechan en toda su potencialidad. El mero hecho de que el sector popular, también llamado informal, contribuya con la producción de un 60% de las viviendas urbanas construidas anualmente en la región, demuestra con creces la capacidad real de este sector para cambiar la relación de los factores de los sistemas tradicionales de producción y de distribución de bienes y servicios habitacionales, para reducir las carencias de aquéllos y para valorizar los elementos que están potencialmente a su disposición. Estas con las condiciones y capacidades que habría que tomar en cuenta, más que las deficiencias que se observan en los asentamientos precarios, para apreciar la potencialidad del fenómeno como fuerza social positiva y aprovechable.

El aprovechamiento de esta potencialidad dentro de un esquema social global plantea uno de los problemas prácticos de mayor importancia política para el futuro. Utilizar la capacidad productiva que ha originado el asentamiento precario para mantener formas injustas de distribución de oportunidades y de asistencia social sería inaceptable dentro de una perspectiva democrática. Por otro lado, la plena incorporación de las potencialidades de los grupos marginados requiere previamente un cambio estructural que no podría limitarse a un lento proceso evolutivo sin que se produjera un empeoramiento de la calidad del ambiente construido y, muy posiblemente, un crecimiento de la violencia y otras manifestaciones de crisis social.

En esta perspectiva adquieren especial relevancia algunos elementos respecto de los cuales cabría adoptar una actitud innovadora que permita alejarse de esquemas que han fracasado y pensar en soluciones que trasciendan la sola búsqueda de mayores recursos financieros, que siempre serán insuficientes, y del uso de paliativos generalmente onerosos y poco eficaces.

De entre estos elementos habría que destacar muy especialmente la reconceptualización y reactivación del rol que le correspondería desempeñar a los gobiernos municipales; la movilización de recursos hoy subutilizados, tarea en la cual la participación de la comunidad juega un papel decisivo; la solución de los problemas vinculados al acceso a la tierra y a los servicios de parte de los estratos pobres urbanos y, por último, a la investigación y desarrollo de tecnologías más apropiadas a la realidad material y sociocultural de cada caso específico.

III. ALGUNOS TOPICOS CLAVE PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE ASENTAMIENTO HUMANO

La muy esquemática descripción que se ha hecho de algunos fenómenos característicos del proceso de asentamiento humano y del sistema urbano resultante, así como de sus interrelaciones con elementos de índole económico y social vinculados a los estilos de desarrollo que han predominado, pone de manifiesto la existencia de una serie de situaciones críticas de orden estructural que históricamente han afectado negativamente la calidad de vida y del hábitat de la población de los países de la región.

La evidencia de la persistencia y, en muchos casos, la agudización de dichas situaciones críticas, lleva a la formulación de un juicio adverso respecto de la efectividad de las políticas adoptadas y de los instrumentos utilizados. A su vez da pie para insistir en la necesidad de que las medidas diseñadas se refieran a los determinantes económicos, sociales y culturales que se encuentran en la base de los problemas que se pretende solucionar. La naturaleza estructural de las situaciones aludidas hacen imprescindible que para ser efectivas las políticas específicas que se definan se inscriban en estrategias más amplias de cambio social y sean instrumentales al logro de los objetivos del desarrollo.

En este sentido es necesario subrayar algunos conceptos ya mencionados.

Del reconocimiento prácticamente consensual de que en la raíz de la crisis actual -tanto en sus expresiones generales como en aquéllas más específicas del ámbito de los asentamientos humanos- se encuentran elementos de tipo estructural que crónicamente han incidido en el desarrollo de los países, se desprende que las soluciones que se propongan deben rebasar lo coyuntural basándose en que la "salida" de la crisis no significará de manera alguna el retorno a la situación anterior a la presente década. Muchos, si no todos de los efectos de la crisis perdurarán probablemente como elementos constitutivos de una nueva realidad. La crisis representa, desde esta perspectiva, una etapa de transición entre un sistema socioeconómico y político que se agota y esa nueva realidad.

De ahí que habría que considerar la necesidad de nuevas formas de organización de la vida urbana en sustitución de las actuales que son contradictorias con el estilo alternativo de desarrollo que probablemente surja al superar la crisis actual.

En cuanto se refiere a los asentamientos humanos, se ha hecho obvio que el modelo que ha prevalecido hasta ahora no es una respuesta adecuada a los problemas urbanos de las sociedades del Tercer Mundo en general y de América Latina en particular.

A este respecto cabe destacar que una de las consecuencias sociales del modelo de desarrollo prevaleciente en los países de la región en las últimas décadas ha sido un aumento más que proporcional del consumo de los sectores de más altos ingresos que estuvo acompañado por un recorte de la capacidad del sector público de satisfacer las necesidades habitacionales de los grupos de menores ingresos.

Las tendencias advertidas en cuanto a la urbanización en América Latina, así como sus consecuencias, tornan prioritaria la tarea de enfocar la proposición de políticas referidas al fenómeno del asentamiento humano y específicamente de los asentamientos urbanos, desde la perspectiva más amplia de su inserción en los procesos del cambio social y del desarrollo.

En este sentido, es necesario tener presente, además, que las políticas públicas respecto a los asentamientos no son sino parte del total de decisiones que inciden sobre la estructura y el funcionamiento del sistema de asentamiento de un país en un momento determinado. En realidad, las decisiones que se adoptan a escala de empresas y de familias pueden tener mayor gravitación que las de los agentes públicos en la configuración de las corrientes migratorias y en la determinación del patrón de asentamiento y de la estructura urbana. Aquellas decisiones responden, entre otras consideraciones, a situaciones de mercado, de localización de recursos naturales y de percepción de oportunidades cuyo horizonte suele ser de corto plazo. De allí entonces que los efectos espaciales, económicos, sociales y políticos globales de más largo plazo no sean necesariamente tenidos en consideración. Por el contrario, los cursos de acción que se adoptan por parte de la autoridad pública debieran, al menos en teoría, someterse a criterios de índole general y de largo plazo que fueran el resultado de la aplicación de un modelo del funcionamiento total del sistema social; asimismo, dicha acción debería ajustarse a los dictados de una estrategia de desarrollo que permitiera la consecución de metas y objetivos globales y sectoriales.

Con frecuencia la efectividad de las decisiones que adoptan los agentes privados -en términos de la rapidez con que se concreta, de la relativa irreversibilidad que ellas poseen y de la condición más bien segmentada del campo de acción que comprenden- entran en conflicto, o al menos no se articulan apropiadamente, con los canales de decisión del sector público. Habitualmente la falta de comunicación y de integración de ambos tipos de agentes decisivos torna poco operativo el sistema de planificación nacional y lleva a los gobiernos ante situaciones de hecho respecto de las cuales no les cabe sino una actuación ex post, que demanda un esfuerzo permanente, no pocas veces oneroso aunque insuficiente, para "solucionar" los problemas generados a raíz de la acción privada. La falta de integración anotada se deriva, en no pequeña medida, de la rigidez o del carácter más bien rutinario de la legislación e institucionalidad vigentes.

Varios de los países latinoamericanos han formulado en diversos períodos de los últimos decenios, algún tipo de política acerca de materias que guardan estrecha relación con el proceso de asentamiento de la población, la urbanización y la estructura y funcionamiento de algunos asentamientos urbanos de gran tamaño. Dichas políticas, sin embargo, han sido generalmente de índole sectorial y, como ya se ha sostenido, han tenido un tono esencialmente correctivo de situaciones percibidas como problemáticas. Como ejemplo de estas políticas puede aludirse a la variada gama de enfoques programáticos, a veces dotados de sólidos fundamentos técnicos, orientados a solucionar el problema habitacional de las grandes ciudades o a resolver las deficiencias de transporte y vialidad urbanos.

En algunos países se han esbozado también políticas destinadas a contrarrestar las tendencias concentradoras en las grandes ciudades, para lo cual se han utilizado instrumentos legales tales como los que pretenden prohibir el establecimiento de nuevas industrias en determinadas localizaciones o incentivar, mediante ventajas tributarias y la habilitación de dotaciones físicas, su emplazamiento en ciertas regiones o ciudades. A su vez, el sector agrario ha sido motivo de una serie de programas tales como los de reforma agraria que, con múltiples variantes, se han puesto en práctica en diversos países de la región; también deben mencionarse los planes de colonización y los proyectos de fomento a las actividades agroindustriales.

Sin embargo, y aun cuando en algunos países se ha otorgado gran relevancia política a la planificación nacional de los asentamientos humanos y a la protección ambiental, sigue siendo excepcional la formulación de políticas globales de urbanización y desarrollo urbano integradas en estrategias nacionales de desarrollo.

Resulta complejo intentar una evaluación de las políticas aplicadas, aun cuando se advierte una generalizada insatisfacción respecto a los frutos conseguidos. En rigor, la modificación del orden de cosas existente constituye una tarea extremadamente difícil, no sólo por el insuficiente conocimiento acerca de los factores determinantes y las variables que intervienen en el proceso de urbanización y en la distribución espacial de la población, sino también por las condiciones que rigen las formas de intervención en la realidad socioeconómica y espacial. Las presiones ejercidas por los diversos grupos de interés, las pautas institucionales que rigen las formas de apropiación, el componente de inercia implícito en las inversiones realizadas, la ausencia de estrategias de desarrollo claramente definidas, la gravedad que revisten las deficiencias masivas en materia de vivienda y servicios y la inestabilidad de los mecanismos políticos, son sólo algunos de los muchos elementos que en la mayoría de los casos dificultan la adopción de medidas que sean algo más que paliativos para aquellos problemas que reflejan situaciones de índole estructural.

Dentro de la perspectiva trazada, se entiende que las políticas dirigidas al proceso de asentamiento humano en su acepción más amplia se refieren al modo en que dicho proceso se relaciona con las estructuras productivas, sociales, políticas y aún ideológicas. El análisis científico que corresponde a estas políticas deberá realizarse, entonces, conforme al supuesto de que estas últimas constituyen normas de conducta pública inscritas dentro de estrategias globales de cambio. Por consiguiente, es necesario reiterar la importancia que reviste el estudio de las relaciones entre el proceso de asentamiento y el desarrollo, en tanto tarea prioritaria para la formulación, ejecución y evaluación de políticas que se hagan parte del proceso de planificación del desarrollo.

Al considerar las políticas públicas en relación con el proceso de asentamiento humano, surgen inevitablemente algunas cuestiones fundamentales. La primera de ellas tiene que ver con las posibilidades reales de lograr intervenciones útiles en un fenómeno tan complejo que deriva de las políticas nacionales de desarrollo general, empleo, población, distribución del producto y bienestar social, cada una de las cuales tiene sus propias dificultades conceptuales y operativas.

Otro aspecto importante es aquél relativo al contenido y alcance de las políticas de asentamiento humano. Si ellas han de concertar en el ámbito geográfico las políticas generales de desarrollo y las políticas sectoriales -de empleo, distribución de ingreso, población, bienestar social, etc.- cabría preguntarse hasta qué punto es posible sólo con instrumentos de política sectoriales modificar las tendencias de la localización de la actividad económica y de la distribución espacial de las inversiones de capital social básico a fin de crear deliberadamente nuevas concentraciones de inversiones públicas y privadas para orientar la distribución de la población.

Habría que examinar, también, las posibilidades reales de reorientar, en el ámbito local, los programas de vivienda, infraestructura y servicios de modo de adaptar de manera más eficaz las asignaciones del gobierno central a las necesidades específicas de cada lugar. La forma como se organiza la comunidad para la atención de sus necesidades de habitación, infraestructura y servicios y la forma mediante la cual se producen estos bienes y servicios son dos aspectos de la actividad humana que se tornan concretos sólo en contacto con las condiciones específicamente ecológicas y culturales de cada lugar geográfico. Las políticas nacionales de asentamiento humano no podrían por sí solas ofrecer soluciones apropiadas para la diversidad de climas, topografías y culturas que componen el mosaico nacional. Las políticas de asentamiento tienen, pues, implícita o explícitamente, una dimensión local.

En América Latina existe una tradición centralista de la administración local y una inveterada costumbre de aplicar técnicas importadas de manejo del hábitat que por lo general no corresponden a las necesidades y peculiaridades de la población, por lo menos de su inmensa mayoría.

Esta situación, que está estrechamente vinculada al estilo de desarrollo concentrado y dependiente que es característico de la mayor parte de los países de la región no debería, sin embargo, proyectarse hacia el futuro. Sería difícil concebir un verdadero esfuerzo de liberación económica y cultural sin un fortalecimiento de la participación política en la escala de la comunidad local. De allí que la intervención de la población en las cuestiones que atañen directamente a la calidad de vida y se relacionan con la construcción y reposición del hábitat resulte indispensable no sólo para garantizar la adecuación entre oferta y demanda de bienes y servicios habitacionales, sino también y principalmente para movilizar las fuerzas creadoras y organizativas de la comunidad. De esta manera se logrará una mayor identidad de la población con su hábitat -y por esta vía con el país- y se podrá lograr, también, estimular una conciencia colectiva de autodeterminación y autovalimiento, dos de las condiciones de un desarrollo autónomo.

El libre juego de las iniciativas locales con los determinantes nacionales es parte importante de una verdadera estructura democrática; una política de gestión descentralizada del hábitat es, por lo mismo, un elemento complementario de las políticas de asentamiento humano de alcance nacional. El grado de desarrollo de los países de la región parece requerir de esta dimensión local, hasta ahora ausente o muy limitada. Sobre todo si se entiende que el desarrollo es básicamente social y no solamente crecimiento del producto.

Si se define el asentamiento humano -en singular- como el proceso de ocupar, organizar, equipar y utilizar el territorio para adaptarlo a las necesidades de la población, la acción del sector público aparece como un conjunto de intervenciones deliberadas en el curso "espontáneo" del asentamiento con el fin de adecuarlo a las estrategias de desarrollo y bienestar social del país. Dichas intervenciones formarían parte, de este modo, de políticas de ordenamiento territorial, cuyo principal elemento sería la distribución geográfica de la población y de la actividad económica.

Si se entiende por asentamientos humanos -en plural- a las manifestaciones físicas y ambientales del proceso de desarrollo dentro de contextos geográficos, históricos y culturales específicos, las políticas adquieren un sentido diferente, no sólo en cuanto a la escala de su ámbito de aplicación, sino también en su contenido. Desde este punto de vista, no se trataría tanto de intervenir fenómenos sociales, como las migraciones, por ejemplo, que se sitúan más allá del control local, cuanto de crear un medio ambiente -hábitat- coherente con los objetivos sociales del desarrollo, controlando su calidad a lo largo del tiempo. En este sentido se trataría de optimizar, en un contexto territorial definido y con la participación de la comunidad, las relaciones entre la sociedad local y su entorno natural y cultural. Las intervenciones locales y por lo tanto su planificación tendrían así como objetivo el mejoramiento de la calidad del hábitat con la participación de la colectividad local en la definición de sus necesidades, en la satisfacción de las mismas a través del esfuerzo colectivo y en la gestión de los aportes del gobierno central.

Aceptadas las definiciones precedentes, las políticas de asentamiento humano -en singular- aparecen con características diferentes de las de los asentamientos humanos, en plural. Las primeras deberían tener como objetivo el ordenamiento del territorio nacional en función de un estilo particular de desarrollo, mientras que la construcción ordenada del hábitat humano y el control de su calidad debería ser la finalidad de las segundas.

La primera consecuencia de estas reflexiones iniciales es la separación conceptual y práctica de dos áreas de trabajo metodológico: la planificación del asentamiento humano como componente fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo social y económico, y la planificación local del hábitat. La primera se refiere a formas de intervención en los procesos de asentamiento; la segunda a la construcción ordenada del entorno local y la calidad de vida de las comunidades territoriales. La primera corresponde a los centros de decisión nacional y principalmente tiene que ver con el Estado; la segunda pertenece al campo de preocupación de los municipios y los gobiernos locales de mayor jerarquía y se refiere a la nación.

1. Políticas específicas de asentamiento humano

Ya se ha señalado que el proceso de asentamiento toma en la región modalidades específicas que se caracterizan por una fuerte tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades económicas, especialmente en las metrópolis nacionales; por una gran dispersión rural; por una escasez de ciudades de rango medio, y por el carácter precario que tiene para un sector creciente de la población el asentamiento urbano.

Dado que los fenómenos mencionados como tales -ya que su origen se encuentra en procesos societales más globales- sólo pueden modificarse en el largo plazo, son las situaciones problemáticas que les son inherentes las que deben constituir el objeto de las políticas de asentamiento de corto y mediano plazo.

a) El desarrollo urbano concentrado

La concentración metropolitana es tal vez la expresión más crítica de los profundos desequilibrios que caracterizan a los asentamientos humanos de casi todos los países de la región que, por otra parte, son una consecuencia prácticamente inevitable de los estilos de desarrollo de concentración-dependencia.

En efecto, las grandes ciudades de la región presentan agudos problemas de diseconomías de escala, de congestión del tránsito, de altos niveles del costo de vida, de deterioro físico, de escasez y precariedad de los servicios, de ineficiencia creciente de la administración, de alienación, de desintegración social, de progresiva diferenciación social y económica, etc., que aun cuando no parecen neutralizar las ventajas que la concentración urbana tiene para la población que vive en las áreas metropolitanas, han producido un sentimiento generalizado de malestar con respecto a dichas grandes ciudades.

Frecuentemente, en términos de formulación de políticas, este malestar se ha traducido en diversas propuestas de descentralización, tema sobre el cual caben algunas observaciones.

En primer lugar es necesario anotar que el concepto de descentralización no es de aplicación indiscriminada. En los países pequeños, cuya frontera económica ha sido ya ocupada, no sería conveniente, ni siquiera posible, evitar un patrón de alta primacía en el sistema, que en general se comporta como el de una región metropolitana donde los principales problemas serán de relación geográfica y no de cambio de funciones de las unidades del sistema urbano. En cambio, mantener un patrón de ciudad-estado en un país grande con espacios económicamente vacíos, sería equivalente a aislar poblaciones y recursos y, por lo tanto, a limitar artificialmente la frontera económica.

Resulta de este modo, que la insatisfacción por el alto grado de concentración de la población y de las actividades económicas en las metrópolis de mayor tamaño no podría resolverse en todos los casos mediante la descentralización de funciones del centro; en otras palabras la concentración es una condición relativa cuyos efectos no pueden corregirse siempre a través de cambios en el ordenamiento territorial. El tamaño del país, su grado relativo de integración económica y las características de su economía son, entre otras, las variables fundamentales que determinan la jerarquía de los asentamientos del sistema urbano.

Es necesario hacer notar, en segundo término, que la descentralización entraña altos costos económicos y requiere del apoyo masivo y continuado del Estado. Como la descentralización de actividades económicas requiere de la existencia de economías externas y de factores de organización, capital y recursos humanos, no es fortuito que las primeras concentraciones de inversiones industriales realizadas fuera de los centros tradicionales en América Latina hayan sido llevadas a cabo por empresas del sector público, en forma aislada o en asociación con consorcios multinacionales. Sólo las grandes empresas disponen de recursos de capital suficiente para realizar inversiones cuantiosas, capacidad de organización para iniciar nuevas actividades en gran escala, y personal debidamente calificado.

No debería olvidarse, por otra parte, que muchos de los problemas de las metrópolis dependen más de la organización del espacio, de la utilización del suelo y de su equipamiento que del tamaño del asentamiento. Muchos de los problemas de desarrollo de las metrópolis y grandes ciudades están más relacionadas con la forma desigual de su desarrollo que con el tamaño de su población. Es más, este desarrollo desigual no está tan vinculado al rápido crecimiento de la demanda sino a la capacidad de atenderla, lo cual proviene básicamente, tanto de restricciones institucionales y económicas por el lado de la oferta, como de una carencia de tecnologías apropiadas.

Existe, en realidad, una serie de instrumentos que podrían mobilizarse para reducir los inconvenientes de la concentración metropolitana mediante nuevas formas de organización, reacondicionamiento y reutilización del espacio. Estas posibilidades de cambio se refieren especialmente a los sistemas de transporte colectivo y comunicaciones, a la distribución de funciones y servicios, a la racionalización del uso del espacio y el tiempo, al control de la contaminación ambiental y a la creación de nuevas formas de participación ciudadana.

Si se sustituye el transporte individual por sistemas eficientes de transporte colectivo, se podrían aliviar problemas de la mayor importancia para la calidad del hábitat metropolitano, incluida la contaminación producida por los vehículos automotores de combustión interna.

Si se adoptan además formas más racionales de utilización del suelo y de las instalaciones, puede mejorarse la situación del transporte por medio de la reducción de viajes, la relocalización del equipamiento urbano, la descentralización de actividades administrativas y la redistribución de los servicios, incluidos los de esparcimiento.

En este último sentido, es importante considerar estrategias para descentralizar ciertos servicios hacia puntos estratégicos de los barrios que forman parte de la aglomeración metropolitana. La creación de subcentros ("ciudades dentro de la ciudad"), en que se concentren ciertos tipos de servicios administrativos, de abastecimiento y comercio intermedio, de información pública, transporte colectivo y esparcimiento de la población, pueden contribuir a reducir drásticamente la presión sobre el transporte y las comunicaciones, sobre todo cuando las actividades urbanas se localizan sin control y cuando no existen alternativas cercanas para la satisfacción de muchas de las necesidades cotidianas.

La organización de programas de rehabilitación de vivienda y servicios en zonas deprimidas puede ser una alternativa para paliar la dispersión del crecimiento de la población. En realidad, la desordenada expansión de las áreas metropolitanas se origina, en gran parte, por la reducción de la densidad de ocupación de los centros tradicionales y la baja densidad residencial de las nuevas habilitaciones de tierra. En varios estudios se ha destacado la gran capacidad de absorción potencial de población que está congelada en las reservas que con fines especulativos se mantienen dentro de las áreas metropolitanas.

Con el objeto de hacer posible éstas y otras potencialidades se requiere, sin embargo, contar con nuevos tipos de organización administrativa que se traduzcan en un aumento radical del poder y de la capacidad de acción del sector público en las áreas metropolitanas y en nuevas formas de intervención en el mercado inmobiliario.

b) Las ciudades de rango medio

Otro conjunto de proposiciones de políticas de desconcentración se refiere a la creación o el fortalecimiento de las ciudades intermedias, entendiéndose que con estas medidas los problemas que se atribuyen a la concentración de población y de las actividades económicas quedarían resueltos en virtud del establecimiento de sistemas territoriales "más equilibrados".

Conviene señalar algunos de los argumentos que usualmente se utilizan para validar una acción planificada referida a los asentamientos humanos de rango medio:

i) En primer lugar se postula que la importancia de la planificación de los asentamientos humanos se origina en la necesidad de detener el explosivo crecimiento metropolitano, con su correlato de incrementos cualitativos de los costos sociales de urbanización y la amenaza a sus ecosistemas naturales de pertenencia;

ii) Luego, se sostiene que las ciudades de rango medio serían capaces de sostener formas de desarrollo -con diversos grados de autosuficiencia- en sistemas regionales periféricos, internalizando importantes economías de escala, externas y territoriales, a lo menos suficientes como para originar un orden territorial nacional que implique una ocupación del territorio más homogénea y geopolíticamente más estable;

iii) De la misma manera se enfatiza la necesidad de superar los fenómenos asociados a la dispersión de la población rural y a las dinámicas de las formas productivas agrícolas predominantes, lo que supondría también un ordenamiento jerarquizado de asentamientos humanos;

iv) Se sostiene, finalmente, que en el espacio de influencia de las ciudades de rango medio existen mayores posibilidades para la instauración de sistemas efectivos de participación de la base social organizada, condición entendida cada vez como más indispensable para estabilizar y sostener procesos democráticos y como fundamental para elaborar estrategias y proyectos.

En cuanto a recomendaciones para la formulación de políticas referidas a las ciudades intermedias es preciso, primero, destacar que la heterogeneidad que presentan los países de la región impone a las proposiciones que se hagan en este campo el carácter de sugerencias de orden general que tendrán distinta validez en las diferentes situaciones del asentamiento humano.

Algunos principios fundamentales para la definición de políticas sobre asentamientos de rango medio son los siguientes:

i) Se requiere una estrategia global de configuración del sistema nacional de asentamiento humano que establezca el tipo de articulación espacial deseada entre la población, los recursos naturales y el conjunto de las actividades productivas. Esto supone considerar, al menos como una alternativa teórica, el diseño de un escenario en donde se presenten severas alteraciones del patrón predominantemente concentrador correspondiente a los estilos de desarrollo prevalecientes en los países de la región, y que se fundamente en una imagen de organización territorial establecida en función de un objetivo central de equilibrio social y de mejoramiento sustantivo del acceso de las mayorías subatendidas a la satisfacción de sus necesidades esenciales. Por otra parte, el ordenamiento del territorio debe buscar el aprovechamiento cabal de las ventajas reales de los países, especialmente su dotación de recursos naturales y el resto de los factores que constituyen su potencial de desarrollo. Para ello parece necesario modificar significativamente la actual distribución concentrada de la población y las crecientes tendencias hacia la metropolización. La superación de las tendencias actuales en esta materia es también necesaria para salir del espiral de costos crecientes de urbanización -predominantemente metropolitanos- con los consiguientes efectos de deterioro de la calidad de vida y hábitat de las mayorías poblacionales.

En este contexto los asentamientos de rango medio ofrecen una alternativa estratégica factible -por cierto en el mediano y larzo plazo, que es cuando se concretan los cambios significativos de la distribución de la población y de las actividades económicas- de modificación del asentamiento humano, aprovechando las actuales dotaciones de infraestructura y las economías de escala y externas que ellos presentan.

ii) La superación de las precarias condiciones de vida de las mayorías sociales debe constituir el objetivo central de las políticas impulsadoras del desarrollo de las ciudades medias, configurando acciones en el plazo de la producción de bienes y servicios destinados a responder a las necesidades básicas de las mayorías sociales, especialmente en la esfera de la generación prioritaria de empleos productivos en el ámbito no-especializado y en las economías informales, y en los programas directos de mejora de la calidad de vida, de la infraestructura social y del hábitat. Las políticas específicas deberán plantear una redistribución social efectiva de las oportunidades, lo que deberá materializarse adicionalmente por el uso de metodología de evaluación de proyectos de inversión que valoren indicadores de costo-beneficio socialmente diferenciados.

iii) En la formulación y ejecución de las políticas sobre asentamientos humanos de rango medio debe asignarse un importante rol al Estado. Se trata de reafirmar el estratégico papel que desempeñan las políticas públicas en la modificación del ordenamiento socio-espacial nacional y en particular en los subsistemas de asentamientos humanos con predominio de asentamientos de rango medio. La ausencia de un sector privado productivo de suficiente capacidad, los volúmenes de recursos requeridos en los proyectos de inversión más

significativos, la necesidad de una coordinación permanente de las acciones a emprender y los requerimientos técnicos, profesionales e institucionales, son todos los factores que exigen una acción estatal más significativa en las estrategias a desarrollarse en los asentamientos humanos de rango medio.

iv) Para llevar a cabo una política efectiva de priorización del papel de los asentamientos humanos de rango medio es condición necesaria una descentralización gubernamental eficaz. Este proceso de reajuste institucional debe implicar una importante transferencia de responsabilidades desde los ámbitos sectoriales centrales, así como el fortalecimiento de los gobiernos locales y la creación de corporaciones regionales con significativos grados de autonomía. Para ello es requisito, por una parte, una asignación presupuestaria nacional que dé cuenta de la efectiva priorización de los subsistemas regionales y subregionales de asentamientos humanos y, por otra, el establecimiento de la correspondiente autonomía en el uso de estos presupuestos descentralizados. Las políticas de descentralización deben comprender medidas para poner en práctica formas democráticas efectivas que reconozcan plenamente a las organizaciones sociales y motiven la participación de las fuerzas activadoras existentes en los asentamientos de rango medio. Un nuevo marco institucional y legal debe respaldar estas iniciativas; en él deberán incorporarse diversos mecanismos de control social del proceso de descentralización.

v) La activación de los asentamientos humanos de rango medio depende en buena medida del efectivo reconocimiento del protagonismo de la población en la definición, ejecución y control de programas y proyectos. La organización de la comunidad es factor clave en la puesta en práctica de modalidades innovativas de planificación en contextos socio-espaciales. Fundamentales son la autonomía de los movimientos sociales como base de una sólida participación en toda la gestión de programas y proyectos, y el pleno reconocimiento de estas organizaciones de base como actores directos de planificación. La escala local -en particular en el escenario propio de los asentamientos de rango medio- aparece como especialmente adecuada para canalizar las diferentes formas de participación hacia eficaces modalidades de planificación.

vi) Las políticas de activación de los asentamientos humanos de rango medio deben usar la totalidad de los recursos disponibles, en especial los no-convencionales. Diversas consideraciones conducen a este principio fundamental en las proposiciones de políticas, principalmente la constatación de la notable subutilización de los recursos denominados no-convencionales -determinados insumos materiales, algunas técnicas productivas específicas, la propia organización popular, las formas de trabajo solidario y otros- que en contextos restrictivos de recursos materiales y financieros, que constituyen el escenario futuro más probable en América Latina, son absolutamente indispensables. Es especialmente necesario reforzar la idea de que una parte importante de las necesidades esenciales de vivienda y hábitat de significativos porcentajes de la población de los asentamientos de rango medio son satisfechas mediante los mecanismos propios de la economía informal, lo que prueba que en torno a esos procedimientos existe una gran dotación de recursos materiales, organización social y tecnologías, disponibles para llevar a cabo líneas sustantivas de política.

vii) Las políticas de desarrollo de los asentamientos humanos de rango medio deben contemplar crecientemente la cuestión de la protección de los ecosistemas naturales. Se pretende de esta manera reivindicar la cuestión ambiental como un aspecto relevante de la planificación de los asentamientos de rango medio. La significativa urbanización de suelos agrícolas de alta productividad, el consumo intensivo y selectivo de recursos naturales no-renovables, los importantes grados de contaminación de aguas y aire y el importante desgaste de la calidad de los suelos, son todos aspectos del deterioro ambiental que deben considerarse prioritariamente en la planificación y gestión de los asentamientos humanos de rango medio.

c) Los asentamientos rurales

La proyección de la situación presente no permite entrever que se reducirán las contradicciones y los conflictos existentes en las áreas rurales mediante la simple evolución de las tendencias actuales. Aunque es cierto que la creciente capitalización de la agricultura dará lugar, sin duda, a un mayor intercambio con la metrópolis, no es menos cierto que dicho intercambio no favorecerá necesariamente a las zonas rurales. Por otra parte, los cambios en la ocupación que se han observado seguirán ahondando la distancia que separa la agricultura "moderna" de los sectores campesinos que dependen de la agricultura de subsistencia, especialmente por cuanto el empleo de mano de obra estacional tenderá a crecer en la región como consecuencia de los altos costos de expansión de la frontera agrícola.

La creciente transformación de los campesinos en asalariados y el aumento del empleo estacional aumentan en cierto modo las posibilidades de concentración de la población, pero esta concentración es básicamente de pobreza. En el otro extremo, la ampliación de la separación entre la agricultura comercial y la agricultura de subsistencia tenderá a mantener aislada a la población rural.

Esta situación general provoca un círculo vicioso para los asentamientos humanos rurales. Mientras que por un lado la precariedad de su equipamiento, la falta de canales de comercialización y la distancia a los mercados coloca a las unidades agrícolas en condiciones desfavorables para la utilización de sus recursos, aumentando progresivamente su empobrecimiento, por otro se debilita la acción de los centros poblados como agentes dinamizadores de la producción rural.

La ruptura de este círculo vicioso constituye probablemente el punto de partida para cualquier estrategia que se proponga superar las deplorables condiciones que afectan al hábitat rural. Pero conviene anotar que estas estrategias suponen profundas transformaciones en las políticas de desarrollo económico, especialmente en cuanto éstas se relacionan con las actividades agropecuarias en general y el empleo rural en particular.

La primera gran opción en la cual puede pensarse se basa en el aumento de la capacidad de absorción de mano de obra rural redundante por las economías urbanas. Esta alternativa supondría importantes modificaciones en la tecnología aplicada a la producción industrial, lo cual traslada el problema a las políticas generales de desarrollo y a sus implicaciones en el comercio internacional. Bajo las actuales condiciones, parece difícil imaginar cambios importantes en este sentido a no ser que el desarrollo se oriente "hacia adentro", y aún así dichos cambios tardarían mucho tiempo en traducirse en un aumento considerable de la capacidad de absorción de mano de obra.

Una opción diferente, pero no necesariamente excluyente de la anterior, consiste en aumentar la capacidad de absorción de la mano de obra campesina en las zonas rurales. Aquí se abren nuevamente dos opciones según se prefiera: la empresa grande o la pequeña como medio para lograr este objetivo. En la primera opción subsistiría el problema de mantener una forma de intercambio que favorece netamente a la metrópolis. Esta posibilidad está vinculada, además, con la expansión del empleo estacional como forma dominante de ocupación rural, sobre todo porque la región atraviesa aparentemente por una etapa de agotamiento de su frontera agrícola. Los estudios que se han hecho al respecto permiten anticipar que en el futuro posiblemente predominará esta forma de ocupación.

En estas condiciones es posible que se intensifiquen las tendencias que ya se evidencian hacia la concentración del proletariado agrícola en asentamientos de tamaño intermedio y que el aumento de la población rural "flotante" que se ha observado en el pasado reciente de lugar a una cierta concentración espontánea motivada por las posibilidades de combinar formas de ocupación urbana y rural. Persistirá el problema de los bajos niveles de remuneración de las ocupaciones estacionales y, por lo tanto, la dificultad de ofrecer a esta población servicios básicos, aun cuando se suponga un sustancial incremento de las inversiones de capital social básico del sector público.

La posibilidad de intensificar la ocupación rural mediante el desarrollo de pequeñas empresas agrícolas de base familiar depende, en gran parte, de las posibilidades de acentuar los procesos de reforma agraria los que, mejorados en cuanto a políticas y procedimientos, son, potencialmente, un mecanismo útil para alterar la distribución de la población agrícola mediante el aumento de su concentración.

Los bajos índices de alfabetización y educación general de la población rural, la dispersión de la población, acentuada por la precariedad de las comunicaciones rurales, y la falta de información, serán ciertamente factores adversos que tendrán que modificarse previamente a la puesta en marcha de programas derivados de cualquiera de las opciones señaladas.

Cualquiera sean las opciones que pudieran ser adoptadas por los países para resolver los problemas del hábitat rural, tendrá que tenerse en cuenta la necesidad de mejorar la eficacia de la acción del Estado; en la mayor parte de las experiencias se observa una tendencia a la discontinuidad de las políticas junto con una falta de estabilidad de los programas. Por lo general, el asentamiento humano no ha formado parte integrante de los programas y proyectos de desarrollo rural.

La planificación territorial podría contribuir a elevar la eficacia de la intervención del sector público en el ámbito rural. Podrían, por ejemplo, aprovecharse las tendencias observadas en el proletariado agrario a concentrarse en poblaciones de tamaño intermedio, con el fin de dotar a éstos asentamientos de mejores servicios básicos, realizar programas de viviendas de costo realmente bajo y crear centros de información laboral para orientar la localización de la población flotante y facilitar sus desplazamientos hacia los centros de trabajo estacional. Del mismo modo podría pensarse en aprovechar algunas experiencias de desarrollo regional integrado para combinar la planificación agropecuaria con planes de asentamiento de la población a fin de obtener las condiciones de escala y diversificación de funciones que pudieran incrementar las relaciones urbano-rurales y ofrecer oportunidades de trabajo favorables a los intereses de la producción agrícola e industrial.

La necesidad de definir políticas de desarrollo integrado de las zonas rurales es urgente, no sólo por la importancia del sector rural, sino también porque el mejoramiento de la situación de las zonas urbanas depende definitivamente de la forma en que se atiendan los problemas rurales. De continuar la tendencia actual de las corrientes migratorias, no se puede anticipar transformación positiva alguna de la situación urbana.

d) Vivienda, infraestructura y servicios

Los problemas en este terreno provienen fundamentalmente de un desajuste entre el crecimiento de las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios (VIS) y la capacidad social de satisfacerlas. Por una parte, el veloz crecimiento de la población urbana y, por otra, las limitaciones de recursos aplicables a inversiones de capital social básico han establecido una distancia que lejos de disminuir parece aumentarse. Esta circunstancia se debe no sólo al saldo de necesidades no satisfechas que se van acumulando, sino también a la evolución de la naturaleza y calidad de la VIS demandada y a la tendencia a la elevación del costo de asentamiento y de la vivienda por habitante.

La evaluación de las experiencias llevadas a cabo en materia de programas y proyectos en este campo, demuestra claramente que las medidas adoptadas han sido insuficientes y que las metas establecidas no han sido alcanzadas. Este hecho establece la necesidad de elaborar políticas que se propongan objetivos realistas y se alejen de las soluciones tradicionales, las cuales si bien pueden ser útiles en otras condiciones, no resultan eficientes, como se indicó, en una situación caracterizada por tasas inusitadas de crecimiento urbano y reducida capacidad de expansión de las inversiones de capital social básico.

En otros documentos de la Secretaría se definió el proceso de producción de VIS como una función continua dentro de la cual pueden identificarse varios puntos de estrangulamiento. Así pudieron determinarse zonas de conflicto tales como la falta de relación entre las necesidades sociales y las disponibilidades de VIS; la limitación de los recursos disponibles en relación con dichas necesidades; los altos precios de la tierra y de la construcción en relación con los ingresos medios de la población, y la concentración social y geográfica de la oferta de VIS.

Los procesos de producción y distribución de VIS se llevan a efecto en la región básicamente mediante tres tipos de sistemas: el mercado inmobiliario libre, los programas de VIS del sector público, y el sector informal.

Diversas opciones estratégicas pueden sugerirse para mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y distribución de VIS arriba indicados, pero ellas deben concebirse y aplicarse de manera sistemática en un marco nacional en el cual se definan el ámbito de operación de cada uno de estos sistemas y su mutua compatibilidad. El empleo de métodos de planeamiento que señalen metas para cada uno de dichos sistemas y que asignen los recursos disponibles a cada uno de ellos en función de los sectores de población a los que sirven, parece constituir la primera condición para el éxito de cualquier esfuerzo por mejorar la calidad material de los asentamientos. Aun cuando pudiera superarse el problema que han experimentado varios países de la región en que se ha aplicado una sucesión de políticas a veces contradictorias, se mantendría todavía el peligro de que se emplearan enfoques incompletos mientras los problemas de la VIS no se examinen dentro del contexto de los sistemas en los cuales se producen y distribuyen.

El primer problema que deberá resolverse atañe a la continuidad de los programas y la integración de todos los sistemas en los planes globales de desarrollo y en los programas sectoriales de VIS.

La integración de los diferentes sistemas y la determinación de metas a cada uno exige tomar decisiones sobre el modo de considerar al sector informal, cuyas características difieren sustancialmente de los otros dos y, especialmente, dada la importancia que de hecho ha alcanzado en la mayor parte de los países de la región la producción directa del sector popular en la solución de sus problemas de vivienda y servicios.

La cuantificación y calificación de las necesidades de VIS de la población plantea desde luego una condición indispensable para la adecuación de la oferta. Como se ha hecho notar al examinar este tema, los métodos aplicados con este propósito distan mucho de ser eficientes. No hay duda que una mayor participación de la población representaría el mejor modo de asegurar efectivamente la expresión de dichas necesidades. Existe, en efecto, maneras de incorporar dicha participación que van desde encuestas y sondeos de opinión, hasta el establecimiento de nuevas formas de gobierno, en las cuales la gestión del hábitat y ciertos mecanismos de decisión sobre el gasto público sean transferidos a gobiernos locales directamente elegidos por la población y dotados de poder y recursos suficientes.

El problema de la tecnología aplicada a la producción y distribución de VIS presenta otro aspecto crítico que debería ser encarado con el mayor rigor. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas constituye un factor decisivo que puede tener importantes efectos sobre todos los sistemas de producción y distribución de VIS, especialmente en el sector popular. En este sector existe, posiblemente más que en ningún otro, una considerable reserva de creatividad cuyo quehacer se ve limitado por falta de apoyo científico y tecnológico.

Los estudios realizados sobre tecnología para los asentamientos humanos permiten señalar que prácticamente toda la tecnología aplicada a los asentamientos humanos en la región ha sido importada desde los países desarrollados, donde fue generada en respuesta a condiciones económicas, ecológicas y culturales muy diferentes. La inadecuación tecnológica contribuye a que los costos de construcción resulten muy elevados.

Se ha estimado que para dotar de vivienda y servicios a la población que anualmente se incorpora a las zonas urbanas de América Latina -unos 10 millones de personas como promedio hasta fines de siglo- sería necesario una inversión de 40 mil millones de dólares por año, es decir el equivalente de toda la inversión fija de la región en 1970. No hay duda que con los costos y estándares actuales no es posible dar vivienda a esta población en condiciones adecuadas. Esta circunstancia indica la imperiosa necesidad de racionalizar las normas vigentes para adecuarlas a las características nacionales y a las posibilidades reales de la inmensa mayoría de la población. Por otra parte, habrá que lograr sustanciales reducciones en el costo de la construcción, así como mejorar los criterios de diseño arquitectónico y urbanístico. Sin embargo, la capacidad instalada en materia de investigación tecnológica aplicada al asentamiento humano es notablemente reducida y la que existe está orientada prácticamente en su totalidad al diseño y construcción de viviendas medias.

El problema de la tierra es un tópico absolutamente central para cualquier política de desarrollo urbano. La ocupación del suelo no sólo es la actividad inicial de todo proceso de asentamiento, sino que la renta de la tierra es el principal factor en la constitución de la estructura urbana. Las políticas aplicadas hasta ahora para controlar la tendencia a una continua elevación del valor de los terrenos urbanos por sobre el índice general de precios, han sido parciales y no han formado parte de un enfoque integral del desarrollo urbano ni han sido consideradas dentro de la perspectiva del desarrollo general. Los métodos aplicados hasta hoy han sido principalmente restrictivos y se han limitado en gran parte al control de los alquileres. La aplicación de gravámenes a la propiedad tampoco ha afectado significativamente el mercado inmobiliario. Del mismo modo los escasos esfuerzos para recuperar parcialmente la plusvalía generada por las inversiones públicas sólo ha contribuido a encarecer la tierra.

De todos modos, la aplicación de políticas destinadas a frenar el mercado monopólico y la especulación se ha visto limitada a unas cuantas fórmulas dentro del vasto repertorio desarrollado por los países capitalistas, para no mencionar otras medidas aplicadas en los países de economía mixta. La falta de interés que ha tenido su experimentación en la región plantean dudas respecto de las causas del fenómeno. Algunos autores del tema han señalado, por ejemplo, que son razones vinculadas a la estructura del poder local más que restricciones de tipo estructural las que mantienen la situación al margen de la gestión política.

Es importante señalar que la solución del llamado problema de la tierra es una condición necesaria para una política urbana eficaz. Para ello parece necesario examinar la forma específica en que opera el mercado inmobiliario, así como también el papel que adopta el capital financiero moderno dentro de cada mercado. Hay claros indicios de que la especulación en la tierra urbana no procede tanto de la retención de terrenos por los terratenientes -cuya importancia ha tendido a disminuir por lo menos en las grandes metrópolis- como de la acción concertada de consorcios de promotores, empresas constructoras y grupos financieristas que actúan principalmente a través de grandes proyectos habitacionales y comerciales.

De todos modos, hay una serie de medidas que podrían adoptarse para lograr una efectiva recuperación de la plusvalía derivada de las inversiones del sector público, a fin de canalizar hacia inversiones reproductivas los ahorros familiares, protegiéndolos de la inflación, y regular el mercado inmobiliario por medio del sistema impositivo. La acción directa del Estado sería también necesaria para controlar efectivamente el uso del suelo y para constituir reservas de terrenos de forma tal de intervenir en el mercado inmobiliario. Sin embargo, este tipo de medidas y seguramente cualquiera otra, requerirán la creación de sólidos instrumentos legales y económicos, lo cual hace necesario una decidida voluntad política.

Los recursos financieros han sido tradicionalmente considerados como el factor más importante de la producción habitacional. Sin embargo, la limitación de los recursos disponibles por el sector público y la baja capacidad media del ahorro familiar mantienen dentro de proporciones muy modestas las necesidades atendidas a través de mecanismos financieros del sector público.

En las últimas décadas en varios países se ha intentado crear fondos nacionales con recursos provenientes de las reservas de jubilación de los trabajadores, pero los altos costos de la construcción y de la tierra han obstaculizado la expansión de los programas y no se ha conseguido reducir de manera importante las necesidades insatisfechas. Otra fórmula ensayada, el sistema de ahorro y préstamo, se desarrolló rápidamente en los años cincuenta y sesenta hasta alcanzar lo que parece ser un límite impuesto por la capacidad de ahorro de los grupos de clase media a los cuales sirve.

Hay que destacar que aun cuando durante casi dos decenios la región recibió recursos externos de costo reducido del orden de mil millones de dólares por año como promedio, a través de un programa de cooperación internacional, la capacidad de producción no se ha elevado de modo sensible y los déficits han seguido acumulándose.

Las circunstancias señaladas parecen indicar una situación crónica en la cual se han agotado las opciones instrumentales y que no sería posible superar sin un cambio en las políticas generales de desarrollo.

e) El asentamiento precario

Cualquier proyección realista de la situación de los asentamientos humanos debe reconocer que, en las condiciones actuales, el asentamiento precario se mantendrá en el futuro como una de las principales formas de ocupación, organización, equipamiento y utilización del espacio urbano. No es aventurado suponer que esta forma particular de asentamiento se constituirá en una modalidad habitual de crecimiento de las ciudades. No será pues posible seguir encarando este problema en la forma en que hasta ahora se ha venido haciendo.

Las estrategias que pueden concebirse en cuanto al asentamiento precario se inscriben en dos grandes opciones que no son excluyentes: la absorción de las demandas de los grupos que se asientan precariamente mediante los mecanismos del mercado, y el apoyo a las actividades que en este sentido lleva a cabo el sector informal.

La primera requiere de un aumento sustancial, tanto de los ingresos de los grupos más pobres, como de los recursos públicos asignados al sector vivienda. Aun cuando la segunda condición pudiera ser posible, quedaría todavía la primera, la cual no podría hacerse efectiva sino que en el largo plazo. En ese período, la situación se habrá agravado de forma tal que la opción indicada se hará prácticamente inviable.

Pocas dudas caben, por consiguiente, de que la segunda opción parece ser la más realista. Ella implica, sin embargo, el reconocimiento de formas particulares de organización, la dotación de instrumentos legales y financieros que permitan la gestión local del asentamiento, la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, y el establecimiento de formas de habilitación de terrenos que ofrezcan alternativas al mercado inmobiliario formal.

En este contexto habría que, en primer lugar, encontrar una solución permanente para el problema de la propiedad de la tierra de los asentamientos ya establecidos y disponer de tierra urbana para nuevos procesos de asentamiento.

En segundo lugar, debería abordarse el problema del reconocimiento de formas de organización y equipamiento que frecuentemente contrarían leyes y reglamentos vigentes. Ello supone, entre otros asuntos, otorgar personería jurídica a las asociaciones de pobladores de asentamientos precarios de modo de habilitarlas como sujetos de crédito y de gestión equivalentes a otras organizaciones cooperativistas.

En tercer lugar, sería necesario poner tierra, materiales de construcción y recursos financieros a disposición de las organizaciones gestoras del proceso, lo cual supone la asignación de recursos adicionales de inversión social o la transferencia de subsidios del tipo que suele asignarse a los programas de VIS del sector público y que benefician a otros sectores de la población.

En cuarto lugar, las tecnologías empíricas actualmente aplicadas en este tipo de asentamiento ofrecen dificultades prácticas y muestran escasa eficiencia en el uso de la fuerza de trabajo, como consecuencia de la falta de renovación técnica y de la discontinuidad de los procesos de construcción. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas para el asentamiento precario es una actividad que debe iniciarse de inmediato.

f) Las políticas de gestión

Una categoría diferente de políticas aparece cuando se considera la gestión de los asentamientos humanos desde la perspectiva local; ello especialmente porque el extraordinario crecimiento urbano de la región hace indispensable instancias de administración y planificación descentralizadas, en donde las políticas nacionales sean traducidas en respuestas específicas para la realidad geográfica, ecológica, cultural y económica de cada asentamiento.

En efecto, la necesidad de contar con formas de administración menos centralizadas se hizo presente por razones prácticas después del súbito crecimiento de la población urbana a partir de la década de los años 50. El aumento de la demanda de servicios urbanos y el cambio de naturaleza de los problemas originados por el inusitado aumento de la población y la creación de sistemas urbanos crecientemente complejos, llevó a que los gobiernos centrales experimentaran crecientes dificultades para atender los problemas de la administración de los asentamientos, en especial de las ciudades de mayor tamaño.

A la vez, las diferencias de tamaño y de función entre diversos tipos de asentamientos han aumentado notablemente, creándose una diversidad de situaciones que demandan respuestas administrativas diferentes.

La rápida concentración de la población en unos cuantos puntos del territorio y la creciente diversificación de las funciones urbanas presentan, además, nuevos tipos de situaciones y problemas para la solución de los cuales, dentro del régimen tradicional, las autoridades locales no disponen de los elementos institucionales, financieros y técnicos necesarios; de esta manera, la metropolización ha creado de hecho una nueva dimensión administrativa. Dentro de las metrópolis existen fuentes de poder político y económico que podrían ser movilizadas para una nueva organización de la gestión metropolitana. En realidad, los recursos existentes dentro de las áreas metropolitanas son, muchas veces, superiores a los que están a disposición de todos los otros asentamientos humanos. Pero ellos deben ser concentrados y puestos bajo la responsabilidad de autoridades metropolitanas centrales.

A estos indicios de la urgencia por lograr cambios en la administración local se agrega la necesidad de modificaciones institucionales que permiten la participación de la población, que es el medio más eficaz para incorporar nuevos recursos a la gestión del hábitat, para precisar las necesidades y para robustecer el control público sobre la gestión municipal.

Del mismo modo que el centralismo económico puede ser concebido como una respuesta eficiente a las necesidades de producción en las etapas iniciales del desarrollo aunque no en etapas posteriores de éste -en que se requiere la propagación de sus efectos inductores por medio de la descentralización sectorial y espacial de las inversiones- el centralismo administrativo puede considerarse como una característica inevitable del inicio de todo proceso de desarrollo político e institucional. Sin embargo, la dinámica del proceso y, en este caso, el cambio cualitativo de la situación, requieren una gradual descentralización que permita adaptar las estructuras administrativas a las necesidades del crecimiento.

No se trata de establecer nuevas unidades administrativas autárquicas. Si la autonomía es una condición prácticamente necesaria para movilizar las iniciativas y capacidades locales, la intervención del gobierno central es una fuerza de sentido complementario cuya función no es sólo encuadrar la acción local dentro de las políticas nacionales, sino principalmente estimular con incentivos externos la acción de los agentes dinámicos de la comunidad.

El aumento de la autonomía de la administración local en los países de la región, que pasa por cambios importantes en la organización administrativa, la estructura jurídica, la legislación y el sistema tributario, tendrá que ser gradual y requerirá de la incorporación de técnicas avanzadas de comunicación social y de la formación de amplios contingentes de personal calificado. La iniciación del proceso, sin embargo, no debería postergarse puesto que la dimensión local es un componente indispensable en la aplicación de cualquier política de asentamiento humano.

En cuanto a la participación de la población en la política local es necesario enfatizar que constituye un factor decisivo de la práctica democrática y una eficiente vía de desarrollo político. Sin ella resulta difícil concebir tanto la manera de superar la mayor parte de los obstáculos que impiden la solución de los problemas materiales de los asentamientos humanos, como el modo de ejercer aquel margen de libertad que existe entre el determinismo de las estructuras socioeconómicas y la organización, el acondicionamiento y la utilización del espacio.

ANEXO

Documentos consultados (preparados por la Secretaría)

1. Dinámica y estructura del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe; principales áreas críticas. E/CEPAL/SES.20/G.13.
2. Actividades de la CEPAL en el campo de los asentamientos humanos. E/CEPAL/SES.20/G.5.
3. Perspectivas para la planificación municipal en América Latina. E/CEPAL/SES.20/G.12.
4. Formación y capacitación en materia de asentamientos humanos: análisis de la situación actual y propuestas para un programa de acción regional. E/CEPAL/SES.20/G.11.
5. La urbanización, el crecimiento urbano y la concentración en el proceso de asentamiento en América Latina. E/CEPAL/SES.20/G.9.
6. Población, urbanización y asentamientos humanos. Situación actual y tendencias futuras. E/CEPAL/CONF.70/L.4.
7. El proceso de asentamiento humano. E/CEPAL/CONF.70/L.5.
8. La base material del habitat. E/CEPAL/CONF.70/L.6.
9. Políticas de asentamiento humano. E/CEPAL/CONF.70/L.7.
10. Notas introductorias al estudio de los asentamientos precarios urbanos; Seminario sobre los asentamientos precarios. CEPAL/Colegio de Arquitectos de Chile. Santiago, 17-19 de octubre, 1983; mimeografiado.
11. Los asentamientos humanos de rango medio en las estrategias de organización territorial en América Latina y el Caribe. (aún no publicado).
12. El rol de la CEPAL en relación a los asentamientos humanos. E/CEPAL/IN.18.
13. La planificación de los asentamientos humanos en América Latina (preliminar para discusión).
14. Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías. E/CEPAL/L.288.

