

29 OCT. 1975

Reunión de Leblón
CEPAL, Río de Janeiro
21 a 26 de abril de 1975

Cepal/94

HABITAT Y ASENTAMIENTOS HUMANOS: ALGUNAS OBSERVACIONES
PARA DISCUSION DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIOLOGICA

Jorge Graziarena */

1. En la nota de presentación del Seminario se indica que el habitat puede constituir un "plano de integración" para una gran diversidad de ideas y conceptos a condición de que se encuentre "un factor aglutinante". Sin embargo, tanto como con un factor integrador, quizá habría que partir también con un conjunto de datos y orientaciones generales, aptos para definir un marco adecuado para la comprensión intelectual de la estructura y dinámica de los asentamientos humanos. En verdad, son tantas y tan diversas las dimensiones y perspectivas desde la^s que se puede asumir este problema intelectual, que cualquier tentativa para escoger conceptos y precisar su sentido, así como para establecer relaciones relevantes entre ellos, tiene por fuerza que comenzar con un mapeo de la situación y con una o más opciones claramente explicitadas que sirvan para dar fundamento e integrar las proposiciones.

Cuál puede ser ese "factor aglutinante"? Indudablemente, las alternativas son muchas, unas más viables que otras pero en todo caso siempre numerosas. En efecto, ellas pueden corresponder a varios planos de la

*/ El autor es funcionario de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina pero las opiniones aquí vertidas son de su exclusiva y personal responsabilidad.

realidad y a diversas situaciones estructurales e históricas, que pueden variar considerablemente las preferencias justificadas (o justificables) de acuerdo con las características de los países y regiones. Las funciones económicas del espacio, las comunicaciones, la disponibilidad de recursos naturales y el clima; el tamaño, la composición demográfica y la densidad espacial de la población; la morfología social en su sentido clásico; las clases sociales y sus relaciones; el nivel y estilo de desarrollo prevaleciente; el grado y tipo de urbanización, y las estructuras e interacciones del medio rural y urbano, entre el sector agrario y el industrial; y el ingreso per cápita y la distribución del ingreso.

La lista podría continuar, todos son aspectos relevantes tanto que no deberían ser ignorados y que bien podrían ser escogidos como el factor aglutinante apto no sólo para delimitar y cualificar el sentido de los conceptos de "medio ambiente", "habitat", "asentamientos humanos" y "calidad de vida" sino también para relacionarlos. Por eso mismo, considero que el problema de la conceptualización es en todo caso un asunto derivado que depende en gran parte de los parámetros escogidos.

Insistá, por lo tanto, ^{on} que sin un acto previo de decisión sobre cuál es el aspecto más importante, dentro de qué marco de referencia analítico, en qué contexto estructural e histórico y con respecto a qué ambiente material, será imposible poder dar una respuesta coherente a la cuestión planteada en este punto.

La naturaleza de los conceptos indicados, especialmente la de ^{los} asentamientos humanos, no puede ser tratada en abstracto, o sea desvinculada de su historia, del estilo de desarrollo vigente y de los proyectos y orientaciones para el futuro. Considero que antes que cualquier otra cosa lo que hay que explicitar, primero, es la situación real y, luego, lo que se pretende con los asentamientos humanos, como se conciben y desean que puedan ser en términos de vida humana. Esto es, que el punto de partida tiene nada menos que ser una concepción de la sociedad, de su estructura y mecanismos sociales principales. Políticas habitacionales, de ocupación del espacio, de comunicaciones sociales y transporte, de control y autonomía en la disposición de la tierra, de edificación y definición de espacios libres, de diseño urbanístico, de magnitud y ubicación de los asentamientos humanos, son acciones organizadas que dependen todas y en gran parte de concepciones más generales relativas a los planes de crecimiento económico y desarrollo social, y estos a su vez se hallan condicionados por el tipo de orden social y los estilos de desarrollo dominantes.

Si se supone que las políticas públicas y la acción gubernamental serán el donn ex-machina que resolverá "el problema de la organización del espacio para la vida humana", como que parece estar implícito en el cuestionario, habría que definir como punto de partida cuáles son las posibilidades y límites de la actuación de los gobiernos así como las orientaciones ideológicas de los grupos y sectores sociales que predominan en ellos. Sólo de este modo se podrá conocer lo que pretenden, cuáles

son sus intereses e ideas al respecto y también sus posibilidades de realización.

Es claro que es posible, en otra perspectiva, proponerse una o más soluciones abstractas definiendo, organizando y seleccionando campos de alternativas para formar luego con ellas unas "shopping lists" a la disposición de los planeadores gubernamentales, de los partidos y movimientos políticos, y de los grupos sociales interesados en utilizarlos como insumos para el statu quo o arma política contra él. Es importante no perder de vista la existencia de una red de relaciones de poder que subyacen a todo el problema de las opciones y de sus agentes.

Luego, se trataría de saber en el primer caso lo que piensan y necesitan los gobiernos cuyo abanico de alternativas se reduce y especifica considerablemente a las que son compatibles con sus intereses dominantes, las orientaciones de su política general, sus márgenes y posibilidades de cambio, las restricciones económicas y su capacidad para movilizar recursos sociales en apoyo de alguna de ellas. Las alternativas no podrían dejar de tener aquí un fundamento pragmático, que no pierda de vista todas las facetas, tanto como las posibilidades y obstáculos que presenta la situación concreta que las enmarca y moldea en buena parte. No sería realista proceder de otra manera.

La otra actitud sería más académica o intelectual e implica alguna forma de utopía pues se deberían establecer ideales de organización social del espacio y trabajar sobre ellos para un mercado eventual, que puede estar formado por muy diversos interesados, lo que no excluye la posibilidad

de que entre ellos se puedan encontrar algunos gobiernos. De cualquier manera la situación sería opuesta a la anterior ya que el condicionamiento pragmático ex ante desaparecería y los interlocutores potenciales no serían fácilmente identificables.

Una actitud razonablemente realista podría ser la de combinar ambos enfoques del problema, pero de cualquier manera ¹⁴ para ordenar el espacio intelectual será siempre necesario definir los parámetros fundamentales y las reglas de juego, así como ^{habría que} adoptar ideales en cuanto a la "calidad de la vida". Estas opciones son inescapables y una vez adoptadas tienen la virtud de especificar todo el campo del análisis y estructurar la naturaleza de las opciones secundarias, terciarias, etc., tanto como de configurar el conjunto de alternativas de política viables con respecto a los fines fundamentales y objetivos centrales escogidos.

Lo que sea la "calidad de la vida" y la idea que se tenga de la "equidad" y del "bienestar social" compatibles con la dignidad de la condición humana, contienen en todos los casos ingredientes tales que conllevan una concepción de la ocupación y organización del espacio, de relación con el medio ambiente y de contacto con la naturaleza física. Pero también implican cuando menos y en un plano más profundo, la naturaleza de las relaciones de propiedad, la división del trabajo y las clases sociales, la estructura de poder y las relaciones entre "lo privado y lo público", y una ideología sobre los ideales de vida humanos que deben y pueden ser promovidos en un determinado ambiente social y natural y en una particular coyuntura histórica.

2. En cuanto al tema de los indicadores y su ponderación gran parte de la discusión metodológica está ya contenida en el punto anterior. Las relaciones entre los indicadores cualquiera que sean, pero sobre todo las jerárquicas, se encuentran enmarcadas por el sentido, alcance y posición que derivan de las opciones de valor escogido.

Los indicadores sociales nunca son arbitrarios, siempre provienen de alguna teoría, que este caso tiene que ser sobre el espacio y su ordenamiento en función de una concepción determinada de la vida humana. Qué es más importante para ella: los automóviles y las vías de circulación, la limpieza de la atmósfera, la carencia de ruido y los espacios verdes; la actividad recreativa y la vida cultural; la concentración o desconcentración de la ocupación del territorio, la autonomía ^{funcional} de las unidades habitacionales, la integración ecológica de las empresas y fuentes de trabajo con la vivienda, y centros recreativos y de comercialización; la tenencia de una vivienda digna para todos, etc?

De la selección y adopción de algunas de estas y otras alternativas surgen los indicadores. Estos no poseen una génesis independiente de las opciones de orientación fundamental. No hay indicadores válidos per se sino en función del contexto del que provienen y al que se refieren. La autonomía de los indicadores es un fetichismo que hay que evitar, y en este caso más que en muchos otros, debido a la multiplicidad de posibilidades existentes y a la complejidad de un conjunto desbordante de factores y relaciones. Por ejemplo, un indicador de densidad en la ocupación territorial puede significar cosas muy distintas si se atiende a la naturaleza y función del asentamiento, la calidad, cantidad y variedad

de los recursos naturales, la organización social, etc. En otro sentido también tendría importancia según que se tratase de un área predominantemente rural o urbana, llana o montañosa, fértil o árida, etc.

Es cierto que en ninguna de estas situaciones deja de tener importancia como indicador pero lo que considero que ^{interesa} más es el problema de cómo estimar la significación de sus medidas, por un lado, y de qué manera se relaciona jerárquicamente (o se pondera) con respecto a otros indicadores más universales o específicos: de transporte y comunicaciones, de sanidad, polución atmosférica, de ruido, de educación, etc.

Es que la definición de asentamientos humanos, habitat, medio ambiente social, es tan amplia (véase la introducción al temario) que al incluirse "las interacciones" que vinculan a "las personas radicadas en un espacio físico determinado más los elementos naturales y artificiales (culturales?) que definen el espacio", en realidad, se está acotando un campo analítico tan inclusivo que comprende a la sociedad toda. Por más que el énfasis sea ecológico, el objeto que se pretende escrutar y diseccionar es enorme, tanto que acaso impida que los conceptos puedan tener un sentido concreto del cuál se puedan derivar instrumentos aptos para diversos requerimientos operacionales del desarrollo del habitat urbano y rural.

Hablando y pensando en término de indicadores, sería más apropiado reducir el problema a límites más específicos diferenciando claramente lo que los conceptos aquí tratados (habitat, asentamiento humano, etc.) tienen de particular e irreductible con respecto a otros conceptos también

comprensivos de las ciencias sociales. Las categorías analíticas tipo "cajón de sastre", que contienen muchas y muy diversas cosas, a veces heterogéneas, son importantes como orientaciones generales pero resultan inoperantes para avanzar hacia especificaciones analíticamente más precisas, para delinear instrumentos aptos para la medición de la realidad o la promoción de políticas.

En verdad, los especialistas en estos problemas relativos al habitat humano deberían prestar más atención a observaciones como estas porque si se persiste en estos planteos omnicomprensivos, en que habitat y asentamientos humanos se definen como equivalentes a sociedad, no se habría avanzado en solo paso. Al contrario, quizá se habrían introducido más ambigüedades entre las muchas que ya pululan en las ciencias sociales, con la adición de que esta pretensión parecería intolerable a los cultores de las otras disciplinas que también se sienten "propietarios" de la sociedad.

Las "interacciones" entre las personas que habría que tomar primordialmente en cuenta en los estudios enfocados desde una perspectiva ecológica deberían ser aquellas que se encuentran determinadas por la ocupación del territorio y la formación de los asentamientos humanos; secundariamente, tendrían que ingresar otras dimensiones y categorías analíticas ya no necesariamente centradas o fundadas en una base ecológica. Sólo de esta manera, se podrían seleccionar indicadores específicos para interpretar relaciones humanas en interacción con su medio ambiente natural.

3. En lo que se refiere a las características del habitat y los asentamientos humanos que serían "específicos de la realidad latinoamericana" y a "los factores que podrían señalarse en ese sentido", considero que el rasgo central del conjunto, reconociendo las diferencias y excepciones que no son pocas, es el de un crecimiento y ocupación caótica del territorio y una explotación no menos anárquica y a menudo predatoria de los recursos del medio natural.

La colonización española no obstante su acción destructiva de las culturas autóctomas tuvo un plan para la localización de las ciudades y puertos y, en general, para la ocupación del territorio, cuyo fundamento último se encontraba en las necesidades económicas y estratégicas de la metrópoli, sin embargo, se fueron elaborando normas precisas para el trazado y la estructura interna de las ciudades, lo que es fácilmente reconocible en el diseño del sector que rodea la plaza mayor especialmente en las ciudades fundadas entre los siglos XVI y XVIII. Luego, el crecimiento siguió al acaso aunque persistieron algunas de las pautas originales (trazado geométrico, ángulos rectos en los cruces, etc.). Después, la impulsión de la urbanización y la configuración del ordenamiento del espacio territorial estuvieron libradas a las fuerzas del mercado y a las necesidades particulares de grupos y movimientos sociales, que se orientaron por muy diversas - y a veces opuestas y contradictorias - razones. En Argentina, el trazado de los ferrocarriles ingleses que estuvo orientado por la necesidad de vincular el interior con los puertos para el traslado de alimentos hacia ultramar, principalmente hacia el

mercado inglés, no ^{estuvo} concebido ^{para} atender a las necesidades de comunicación interna del territorio nacional. Eso fue enseguida con posterioridad especialmente mediante el desarrollo vial que ha complementado los ferrocarriles en ese aspecto.

La "formación espontánea del habitat humano", como tantos otros aspectos de la estructuración de las sociedades latinoamericanas, fue la consecuencia de intereses inmediatistas que explotaron el suelo, las aguas, el relieve no menos que a las personas de las clases subordinadas, sin plan global alguno, sólo guiados por la lógica de la maximización de los beneficios a corto plazo. No hubo casi control sobre la apropiación y uso de la tierra urbana, las ciudades se expandieron vertiginosamente desapareciendo los espacios verdes, encareciéndose el costo de las inversiones en servicios básicos, todo impulsado por una especulación frecuentemente desaforada que no miraba ni se interesaba por nada que no fuera el "negocio". Y la historia urbana de América Latina contiene testimonios irrefutables del crecimiento caótico que queda librado a la "iniciativa privada" y cuando es guiado por los "dictados del mercado". Muchos de los problemas que hoy se afrontan obedecen precisamente a este "espontaneismo" económico, inoperante y especulativo que ha privado hasta hoy. Es cierto, que a esos problemas se han agregado otros, aunque ahora derivados de otros tipos de "espontaneismo". Me refiero a la expulsión de la población rural, a las migraciones urbanas, a la marginalización y la creación de un subproletariado que no encuentra cabida apropiada en la producción ni se "moderniza" con la rapidez y profundidad que se esperaba.

Cualquier tentativa de introducción ^{de} un "proceso sistemático y racional" en lugar del cuestionado espontaneismo, tendría que reconocer de partida que se trata de una opción política pues supone, en primer lugar, un traslado de los centros de decisión de los grupos de intereses privados a las autoridades públicas (nacionales, provinciales, municipales); en segundo lugar, el planeamiento trae consigo un orden políticamente impuesto aunque de otra naturaleza que el que deriva de la oferta, la demanda y los precios; finalmente, queda por verse lo que sea lo "sistemático y racional" del proceso, es decir, con respecto a qué patrones se estimará su racionalidad funcional. En otros términos, qué grupos definen la racionalidad y controlan la sistematicidad del proceso de ordenamiento del habitat humano. Estos grupos no son otros que aquellos que controlan los centros políticos de decisión, o sea que constituyen el gobierno que es la autoridad planeadora por excelencia.

El pasaje de un sistema a otro exige ni más ni menos que una transformación política, que no necesariamente tiene que ser de gran envergadura, porque bien puede ocurrir que el proceso sistemático y racional del gobierno siendo parcial esté orientado principalmente a reforzar las posibilidades económicas de los interesados en continuar operando dentro de las antiguas pero persistentes estructuras "espontaneístas" del mercado y la propiedad privada.

Si se pretendiera la sustitución plena de un proceso por otro o el sometimiento completo del espontaneismo por los dictados de las autoridades planeadoras, entonces el cambio debería ser más radical ya que no podría llevarse a cabo esa transición sin una reestructuración amplia de los

centros de decisión con una transferencia considerable de poder al Estado. Todavía queda el problema de saber qué clase de Estado (y al servicio de cuáles intereses) será el que definirá y orientará el "proceso sistemático y racional" de organización y reorganización del espacio humano.

Las "medidas" no pueden ser de otra naturaleza que políticas porque hay un problema de reestructuración del poder en el camino. Para lograr este objetivo es necesario contar con una movilización suficiente de fuerzas sociales dispuestas a accionar en ese sentido. Debe descartarse toda idea de que se trata sólo de un asunto de buena lógica o de coherencia interna, porque cuando hay problemas de poder involucrados los argumentos mejor fundados cuentan poco porque la lógica del poder no se mide con la misma vara que la lógica de las ideas.

5. Los "estudios específicos" podrían ser innumerables. La discusión anterior acaso pueda ayudar a delimitar un campo de problemas relevantes. Hay otros posibles, indudablemente, y que no carecerían de importancia.

Sin apartarnos de la línea de análisis anterior, me parece que los estudios tendrían que estar vinculados y derivar del "factor aglutinante" escogido como meta central de las políticas. Una vez que se haya adoptado una opción fundamental del tipo de las que se han sugerido, los temas para estudios específicos fluirán orgánica y casi naturalmente.

Sin embargo, hay algunos tipos de estudio que pueden ser recomendables en casi cualquier alternativa. Entre ellos sería importante conocer mejor los mecanismos ~~de~~ y los grupos que toman decisiones; los

aparatos burocráticos y su eficacia para la planeación espacial; las políticas para la organización del espacio humano y la suerte que han tenido, quienes las apoyaron o se opusieron, cuáles grupos ganaron o perdieron, etc.; las ideologías generales y sus concepciones sobre la base ecológica de la sociedad. Finalmente, sugeriría la profundización de los estudios históricos sobre la formación de las estructuras espaciales y el desarrollo regional en América Latina, involucrando estudios de caso, nacionales o regionales.