

VACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/CONF.70/L.5

25 de octubre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE LOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS

México, D.F., 7 al 10 de noviembre de 1979

EL PROCESO DE ASENTAMIENTO HUMANO EN AMERICA LATINA

[illegible]

1. The first step is to identify the problem. This involves understanding the current situation and what needs to be changed.

100

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
A. CONCENTRACION URBANA Y METROPOLIZACION	4
1. Características de la concentración metropolitana	4
2. Factores determinantes de la concentración metropolitana	10
3. Implicaciones de la concentración metropolitana para la calidad de la vida de la población	14
B. CENTROS DE CRECIMIENTO EXPLOSIVO	19
1. Características y modalidades de los centros de crecimiento explosivo	20
2. Los centros de crecimiento explosivo y sus efectos sobre la calidad de la vida de la población	28
C. LA DISPERSION SOCIAL	36
1. Principales características de los asentamientos rurales ...	37
2. Factores determinantes de los asentamientos rurales	40
3. Cambios en la actividad agropecuaria y visión prospectiva de los asentamientos humanos	47
D. EL ASENTAMIENTO PRECARIO	55
1. Características del asentamiento precario	58
2. Estrategias de supervivencia en los asentamientos precarios	62
3. Participación del estado en el mejoramiento de los asentamientos humanos	66

Introducción

El asentamiento de la población adoptó dentro de la región y por razones históricas un patrón caracterizado por una alta concentración urbana, especialmente en las metrópolis nacionales y por una gran dispersión rural con notable ausencia de centros intermedios. En el avance de este proceso se ha hecho notar más y más la forma precaria en que se asienta gran parte de la población y más recientemente, el crecimiento explosivo de algunos asentamientos como consecuencia de la concentración de inversiones en lugares diferentes de los centros tradicionales.

Estas características, que al parecer seguirán predominando en el futuro previsible, han dado lugar a importantes transformaciones del comportamiento demográfico, en el proceso de cambio cultural y en la ecología humana. Son al mismo tiempo, consecuencias directas de esas transformaciones y afectan al hábitat. En su conjunto, el proceso va adquiriendo así un creciente dinamismo, algunas de cuyas manifestaciones pueden provocar serias crisis sociales en el futuro cercano.

El patrón de asentamiento humano heredado de la colonia, que se caracterizó por una marcada concentración en los centros de recolección y puntos de salida de los productos de exportación, hizo que se acentuara durante el período de formación de los estados nacionales, la primacía de las redes o sistemas nacionales de asentamiento humano. El centralismo de estos últimos fue nuevamente robustecido por la localización de las actividades industriales derivadas del inicio de la sustitución de importaciones, fenómeno que se generalizó en la región después de la segunda guerra mundial. En efecto, las metrópolis nacionales concentraron la mayor parte de las actividades industriales y comerciales suscitadas por la naciente industrialización.

Este proceso histórico que muestra desde luego variaciones de un país a otro, se ha derivado de un estilo particular de desarrollo que se caracteriza por la acumulación interna y la dependencia externa. En aquellos países que han experimentado profundas modificaciones en su estructura socioeconómica, la inercia propia de las estructuras materiales de los

/asentamientos humanos

asentamientos humanos no permite todavía observar cambios de importancia en las estructuras físicas del hábitat, a pesar de haberse producido sustanciales modificaciones en el medio social, las que imprimen un sello dominante a toda la sociedad y afectan directamente a los componentes no materiales del ambiente humano.

Sin embargo, y muy recientemente, han comenzado a aparecer los primeros síntomas de una posible tendencia descentralizadora a través del crecimiento explosivo de algunos puntos que sirven de apoyo al desarrollo de la agricultura comercial y que han concentrado un volumen considerable de las inversiones industriales originadas por la expansión de las actividades manufactureras de las metrópolis y el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Este hecho guarda relación con el nuevo papel desempeñado por el estado en la construcción de importantes obras de infraestructura y la implantación de industrias básicas y también, con la mayor participación de grandes empresas transnacionales en el proceso de industrialización.

Tanto en la concentración metropolitana, cuanto en el crecimiento explosivo, los sectores de la población que no pueden acudir al mercado para obtener tierra y viviendas se ven forzados a construir sus propias casas y procurarse los servicios correspondientes. Estas actividades parecen formar parte de un conjunto de estrategias de supervivencia que se manifiesta en formas de organización espontánea muy diferentes de las convencionales. El asentamiento precario constituye una respuesta adaptativa de los grupos marginados en contraste con el tugurio, que es una forma de oferta del mercado a una demanda de muy reducido poder adquisitivo. De este modo, el asentamiento precario ha pasado a ser la forma normal de ocupación, organización y acondicionamiento de la tierra urbana de un creciente sector de la población, especialmente en las metrópolis y los centros de crecimiento explosivo.

La dispersión es la forma característica de asentamiento para un gran sector, que alcanza a un 40% de la población que vive en las zonas rurales. La población rural dispersa, está generalmente aislada en zonas de economía de subsistencia que tienen muy poca relación con el resto del país y

/proporciona eventualmente

proporciona eventualmente mano de obra asalariada para la agricultura comercial, especialmente durante las estaciones de siembra y cosecha. Además, dichos grupos han tenido escasas oportunidades de obtener tierra, salvo a través de los pocos procesos de reforma agraria llevados a cabo en varios países de la región y en cuya realización no siempre se han incorporado todos los elementos necesarios para garantizar una producción satisfactoria. En asentamientos un poco menos dispersos, de hasta 20 000 habitantes, vive un 15% de la población de la región en una situación dependiente de las posibilidades de desarrollo agropecuario moderno. Los avances de la agricultura comercial han dado lugar a algunos procesos de colonización que ofrecen nuevas oportunidades de empleo para un proletariado rural que se nutre de las migraciones provenientes de las zonas de asentamiento disperso, fenómeno que podría traducirse en una cierta concentración, dado el crecimiento explosivo de algunos centros mixtos urbano-rurales.

De todos modos, el proceso de integración de la población rural se cumple a un ritmo muy lento en comparación con el crecimiento de la población, y hasta ahora no ha logrado afectar sensiblemente las corrientes migratorias, que siguen orientándose principalmente a las metrópolis nacionales. De mantenerse esta tendencia, quedará plenamente de manifiesto la incapacidad de la economía urbana para absorber los excedentes de población rural. Por lo tanto, no parece razonable esperar una solución para los problemas urbanos si no se resuelven los problemas rurales.

/A. CONCENTRACION

A. CONCENTRACION URBANA Y METROPOLIZACION

1. Características de la concentración metropolitana

Con bastante frecuencia se señala que entre los atributos más distintivos de los asentamientos humanos de América Latina se destaca la fuerte concentración de población en un conjunto reducido de ciudades de gran tamaño. Pese a que el número de localidades urbanas ha experimentado una expansión importante, algo más que las tres cuartas partes de sus habitantes se ubican en asentamientos que tienen cien mil habitantes y más. Esta característica es común a todos los países de la región, haciéndose más evidente en aquellos que han alcanzado un grado alto de urbanización. Se ha podido apreciar, además, que al aumentar la proporción urbana de la población total tiende a incrementarse la importancia relativa de las ciudades principales.

Una modalidad particularmente evidente de la concentración es la formación de aglomeraciones que, en virtud de su considerable magnitud, constituyen áreas metropolitanas. Esta modalidad se ha venido acentuando a lo largo de los últimos decenios, como lo muestra el hecho de que la población de las ciudades de un millón de habitantes y más aumentó de aproximadamente 15 millones, en 1950, a cerca de 55 millones en 1970. El crecimiento de las ciudades principales ha traído como consecuencia que el porcentaje de la población latinoamericana que vive en ellas se haya elevado de 9.6% en 1950, a 20% en 1970. Como el número de asentamientos de esta magnitud aumentó de 6 en 1950, a 17 en 1970, resulta obvio que el incremento demográfico experimentado en el período haya ocasionado una elevación del peso relativo de las "ciudades millonarias" dentro del conjunto total de los asentamientos humanos.^{1/} De mantenerse la tendencia observada, es probable que hacia el año 2000 las grandes ciudades alberguen a no menos de 220 millones de habitantes, es decir, al 37% de la población total de América Latina estimada para esa fecha.

^{1/} Véase Población, urbanización y asentamientos humanos en América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.4.

La marcada preeminencia poblacional de las áreas metropolitanas resulta todavía más evidente cuando se aprecia que los asentamientos que les siguen en magnitud contienen un número de habitantes que, en la mayoría de los países, es considerablemente menor. Esta situación puede describirse mediante el cálculo de un índice de primacía, que indica la relación existente entre la población de las ciudades principales y el número combinado de habitantes de los tres centros que ocupan los lugares jerárquicos que vienen inmediatamente después de aquéllas. En la mayoría de los países se presenta un distanciamiento muy fuerte entre la ciudad principal y las demás ciudades, lo cual da origen a un patrón de acentuada concentración de la población urbana. Esta situación generalizada de primacía ha permanecido a través del tiempo y en los pocos países que se exceptúan de ella, como Brasil y Ecuador, se advierte que las dos áreas metropolitanas mayores tienen tamaños considerablemente superiores a los demás centros urbanos.

Además, gran parte de las áreas metropolitanas de América Latina constituyen capitales políticas nacionales y sirven de asiento tanto a las entidades de la administración central como a diversas empresas estatales y paraestatales. Dada la fuerte centralización de los organismos gubernamentales en la región no sorprende que esta condición de cabecera política nacional dé lugar a un importante contingente de empleo directo e indirecto, lo cual tiene una incidencia obvia en el tamaño de la población. La importancia de la administración central queda de manifiesto en un caso como el de Brasilia que, a pesar de su origen relativamente reciente, se ha convertido en una ciudad de gran envergadura (alrededor de 700 000 habitantes en 1978), cuya función básica está constituida por el aparato central del gobierno del Brasil.

Por otra parte, las áreas metropolitanas 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 São 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 Argentina, y bastante más que la mitad de la producción industrial de

/Chile y

Chile y del Perú se localiza en las principales áreas metropolitanas de estos países (Santiago y Lima-Callao, respectivamente). Por su parte, Caracas concentra no menos del 40% de la producción industrial venezolana. Lo anterior permite sostener que en un grupo reducido de áreas metropolitanas se acumula la mayor parte de la capacidad productiva industrial de los países de América Latina. Aún más, sólo en tres de ellas (Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México) se genera más de un tercio del producto industrial de 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 São Paulo y Río de Janeiro, 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. En efecto, la mayor parte de los servicios de carácter institucional se radica en las ciudades principales de la región. Tales servicios institucionales se encuentran vinculados a la educación y la salud, o bien están asociados a la comercialización y distribución, o cumplen funciones auxiliares de la producción (investigación, sistemas de contabilidad). Además de su notable diversidad, estos servicios se caracterizan por su condición cualitativamente superior, lo que implica grados más altos de especialización que los que se presentan en otros asentamientos humanos. Paralelamente, las áreas metropolitanas de América Latina se distinguen por la existencia de una multiplicidad de servicios personales, los cuales emplean a una proporción bastante importante de la fuerza de trabajo. Las calificaciones de quienes participan

/en el

en el conjunto de servicios personales son muy variables; un subconjunto numeroso está formado por lo que se ha dado en llamar la "economía de la calle".

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. En efecto, se constata que la participación relativa de las grandes ciudades en la generación del producto total de los países es mayor que la del resto de la población. En un estudio efectuado por la CEPAL se señala que 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 se presenta en materia de concentración de la riqueza; sin embargo, es probable que a causa de la valorización que se asigna a las propiedades inmobiliarias y a los equipos de producción localizados en las áreas metropolitanas, las diferencias con relación al resto de los países sean todavía más acentuadas que las advertidas en términos de ingreso.

La distribución del ingreso en las áreas metropolitanas de la región difiere de los respectivos perfiles nacionales. Esta falta de similitud se explica claramente por el hecho que en las ciudades grandes las familias de menor poder adquisitivo tienen ingresos monetarios que, en algunos casos, llegan a ser cinco veces más altos que en el resto de los países, como sucede en São Paulo con relación al resto del Brasil. En particular, según el estudio de la CEPAL recién aludido, si se compara la participación del 5% de la población de mayores ingresos con los del 20% más pobre de las áreas metropolitanas consideradas, la diferencia entre estos estratos resulta inferior a la que se advierte en el total del país. (Véase el cuadro 1.)

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LOS TRAMOS DE INGRESO PERSONAL
EN SEIS METROPOLIS Y EN EL TOTAL DE SUS RESPECTIVOS PAISES^{a/}

	En las metrópolis (1)	En el total del país (2)	Relación (3) = (2)/(1)
Río de Janeiro	4.54	7.9	1.60
São Paulo	5.60		
Santiago	4.59	6.1	1.33
San José	5.20	7.0	1.35
México, D. F.	5.20	5.8	1.12
Caracas	4.00	5.4	1.35

Fuente: Estimaciones a base de datos de la CEPAL, 1973.

^{a/} Ingreso del 5% más rico dividido por el ingreso del 20% más pobre.

/Resulta impropio,

Resulta impropio, sin embargo, establecer relaciones directas entre la magnitud y la distribución de los ingresos personales de las áreas metropolitanas y los del resto del país respectivo, ya que la composición del producto, la participación sectorial de la fuerza de trabajo y la formación de las categorías de empleo muestran diferencias muy acusadas, especialmente si se considera la estructura de costos de los bienes y servicios así como los patrones de consumo de las áreas metropolitanas. Pese a que la oferta de bienes y servicios por habitante suele ser mucho mayor en éstas que en los demás asentamientos humanos, es probable que ella esté condicionada por el consumo desproporcionado de los grupos urbanos de altos ingresos. Por otra parte, se ha podido determinar que en virtud de sus altos costos relativos, la alimentación, el transporte y la vivienda son rubros que absorben la casi totalidad de los ingresos percibidos por las familias de ingresos más reducidos.

Si bien es cierto que las áreas metropolitanas concentran una muy elevada proporción de las dotaciones materiales en términos de servicios básicos y de infraestructura, no lo es menos que la distribución de estos elementos muestra una tendencia francamente regresiva. Con frecuencia se observa que los barrios residenciales de los grupos de mayores ingresos disponen de los mejores servicios urbanos, en tanto que los grupos pobres muestran carencias bastante agudas. Además, como lo han señalado numerosos estudios, el problema de la tierra urbana y el sistema con que opera el sector de la construcción representan escollos muy serios para enfrentar las deficiencias relativas a la vivienda y a la infraestructura. En 1962 el valor del metro cuadrado de terreno era entre 4 y 18 veces más alto en Caracas que en Maracaibo y Valencia, mientras que el metro cuadrado de construcción en la primera ciudad era casi un 50% mayor que en el resto del país.

Los patrones de consumo, acicateados por los mecanismos de comercialización y propaganda y estimulados por el crédito, muestran también diferencias en las áreas metropolitanas con relación al resto de los países respectivos. Así, por ejemplo, algunos datos revelan que las familias de São Paulo empezaban a adquirir automóviles privados cuando su nivel /de ingresos

de ingresos alcanzaba sólo a un cuarto del correspondiente a las familias que compraban automóviles en Recife. Esta orientación hacia el consumo tiene una incidencia negativa en las expectativas de ahorro de la población, como lo demuestra el hecho de que el umbral de ingreso a partir del cual las familias comienzan a ahorrar es cuatro o cinco veces mayor en las áreas metropolitanas que en los asentamientos urbanos de menor tamaño.

En suma, a pesar de que los salarios e ingresos monetarios de que disponen los grupos metropolitanos de los estratos más bajos son mayores que los percibidos por los estratos correspondientes del resto de cada país, los costos de los bienes y servicios que integran la estructura básica de consumo tienden a neutralizar esas diferencias. Un estudio reciente que compara los niveles de precios y salarios de diversas áreas metropolitanas del mundo, entre las que figuran siete de América Latina, permite afirmar que la relación entre ambos índices es francamente desfavorable para los trabajadores de las ciudades grandes de la región.

2. Factores determinantes de la concentración metropolitana

Las características que muestra la concentración metropolitana en la región tienen en rigor, profundas raíces históricas que se han analizado en detalle en otro documento de esta Conferencia.^{2/} Muchas de las actuales áreas metropolitanas de América Latina corresponden a antiguos asentamientos que ya en el período colonial poseían una preeminencia política y económica además de constituir los principales núcleos de concentración de la población. Ellas operaban como puntos focales que vinculaban las zonas directamente productivas con los mecanismos centrales del poder político, configurando verdaderas válvulas de drenaje para la transferencia de excedentes económicos hacia las potencias europeas. Esta vinculación, practicada en el marco de un sistema básicamente monoprodutor volcado al exterior, no sufrió cambios significativos una vez ocurrida la emancipación política de los países latinoamericanos, dado que éstos siguieron manteniendo lazos de dependencia cultural y económica con los centros de poder externos a la región.

2/ Véase Los asentamientos humanos en el desarrollo de América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.3.

Un nuevo estímulo a la concentración comenzó a ejercerse desde el primer cuarto del siglo XX como fruto de las "formas sustitutivas" de industrialización. Las perturbaciones que afectaron al sistema de vinculación internacional, especialmente las dos guerras mundiales y la crisis de los años treinta, provocaron una coyuntura que permitió reemplazar parte de las manufacturas importadas por producción orientada a satisfacer la demanda interna. Dado que una proporción importante de esta demanda, así como la dotación de infraestructura básica y de recursos financieros, se emplazaba en las ciudades principales las nuevas actividades manufactureras tendieron a establecerse en los focos tradicionales de concentración. Por lo demás, esas ciudades albergaban la estructura central del poder político, lo que permitía a los empresarios ejercer una influencia directa en materia de políticas fiscales, arancelarias, crediticias y salariales. Además, ellas constituían la sede los organismos de comercio exterior, lo cual contribuía a afianzar la eventual importación de insumos.

La concentración de las actividades industriales y de servicios concomitantes generó economías externas y de aglomeración. Esta situación le fue confiriendo a las ciudades principales la calidad de áreas metropolitanas que presentaban ventajas relativas para la localización de nuevas actividades que, a su vez, contribuyeron a elevar la rentabilidad de las inversiones. Simultáneamente se incrementó la eficacia operativa de los sistemas de intermediación financiera intensificándose la acumulación de capital en esas ciudades grandes. Paulatinamente fueron aumentando las necesidades de inversión destinada a incrementar y mejorar la calidad de los servicios y de la infraestructura. Allí entidades de tipo financiero y los sistemas impositivos fiscales operaron como mecanismos de canalización de recursos procedentes de las exportaciones de tipo primario originadas en el resto de los territorios nacionales. Se agudizó así la centralización de las economías nacionales que hizo que se diversificaran las funciones productivas en las áreas metropolitanas y se acentuara la especialización productiva en las demás regiones de los países.

/Al fortalecerse

Al fortalecerse la concentración y diversificarse la producción y el consumo, las áreas metropolitanas adquirieron una influencia creciente respecto del resto de los territorios nacionales. Las restricciones de la oferta de trabajo en las zonas rurales, agudizadas por la introducción de tecnologías de producción de alta intensidad relativa de capital, así como el escaso dinamismo de las actividades productivas en los asentamientos urbanos pequeños y de tamaño menor, han generado un reforzamiento de las tendencias concentradoras de la población a través de las corrientes migratorias, eminentemente orientadas hacia las áreas metropolitanas. Es probable que el desarraigo de la población rural haya sido estimulado en algunos países, por fallas en la concepción de los programas de reforma agraria o de desarrollo regional; esta población tendería a migrar hacia las ciudades más cercanas donde las rigideces del mercado de trabajo los llevaría a migrar nuevamente y, esta vez, hacia los grandes núcleos de concentración urbana.

Una parte importante del crecimiento de la población en las áreas metropolitanas es adjudicable al aporte migratorio. Se ha podido estimar que entre 25 y 50% del crecimiento total de la población de las áreas metropolitanas en el período 1950-1970 se debió a las migraciones. Diversos estudios sobre la materia coordinados por el CELADE permiten concluir que las grandes ciudades constituyen los puntos de destino de una elevada proporción de migrantes que provienen de otros centros urbanos; obviamente esta corriente migratoria adquiere tanta mayor importancia cuanto más alto sea el nivel de urbanización de un país.

Al examinar la selectividad por sexo de los migrantes se ha observado que en las corrientes migratorias hacia los centros urbanos mayores se advierte un predominio de mujeres, que es mayor cuanto más rurales son los lugares de origen. Además de esta selectividad por sexo, se ha verificado que en general, los migrantes son en su mayoría adultos jóvenes, entre los cuales las mujeres constituyen el subconjunto de los más jóvenes. También se ha apreciado que los migrantes son selectivos por estado civil, siendo más reducida la proporción de casados y unidos que en la población de origen. Otra particularidad de la migración hacia las metrópolis es que ella procede de todas las zonas del país, aun de los lugares más distantes.

La magnitud de la corriente migratoria hacia las áreas metropolitanas refuerza, entonces, el patrón concentrador y centralizante de éstas con relación a los demás asentamientos humanos, en los países de la región. Es importante señalar, por otra parte, que el aporte migratorio no sólo tiene significación cuantitativa, sino que comporta atributos cualitativos bastante marcados. Los recursos humanos que están siendo absorbidos por las áreas metropolitanas tienen, en general, mejores niveles educativos medios que los de las zonas de origen. Esta selectividad educativa se halla fuertemente relacionada con la selectividad ocupacional, expresada por la proporción de trabajadores no manuales y no agrícolas, lo cual pareciera reflejar una cierta adaptación de los migrantes a las posibilidades de empleo en las áreas metropolitanas. Lo anterior permite suponer que la absorción de recursos humanos más calificados acentúa las desigualdades entre el área metropolitana y el resto del país respectivo. Recientemente, sin embargo, se ha constatado una atenuación de la selectividad educativa de los migrantes a las grandes ciudades; lo cual pudiera deberse a que: la atracción de estas áreas se ha extendido a un mayor número de estratos sociales; la oferta educacional se ha ampliado en los países; y por último, se habría producido una declinación relativa de las oportunidades económicas y de empleo que brindan las áreas metropolitanas, como lo indican las elevadas tasas de desempleo y empleo marginal que en ellas se observa.

Pese a que el conocimiento de los factores determinantes de las migraciones hacia las áreas metropolitanas es todavía fragmentario, caben algunas observaciones que tienen profundas implicaciones para el proceso de concentración demográfica que manifiestan los asentamientos humanos de la región. En general, los diversos estudios realizados revelan que los factores que en forma más directa determinan la migración hacia las grandes ciudades son las diferencias de ingreso, las oportunidades de empleo, las expectativas de obtener un mejor nivel de educación y los contactos con parientes o amigos que residen en las metrópolis. Si bien éstos son factores directamente relacionados con la migración, ellos dependen de las tendencias generales del desarrollo y de las desigualdades que éste genera en el transcurso del tiempo. Sin duda que la localización espacial de las actividades económicas y los patrones de desarrollo sectorial y

/regional tienen

regional tienen una estrecha incidencia en las percepciones individuales de quienes deciden migrar a las áreas metropolitanas. Las limitadas oportunidades ocupacionales en las áreas rurales, especializadas casi esencialmente en la producción de bienes de tipo primario, dan lugar a formas de desempleo o de utilización temporal de la fuerza de trabajo. De otro lado, el escaso vigor que manifiestan las actividades económicas de gran parte de los asentamientos urbanos menores redunda en un mercado de trabajo poco flexible y con escasas opciones efectivas para emplear fuerza de trabajo adicional.

Las áreas metropolitanas han representado, en consecuencia, las mejores opciones para quienes no encuentran posibilidades de empleo y de mejoramiento de sus condiciones de ingreso y de educación en los demás asentamientos humanos de la región. Como lo revelan diversos estudios, los inmigrantes han logrado integrarse en las grandes ciudades de un modo u otro a los patrones de producción y consumo metropolitanos, aun bajo situaciones precarias que les hacen desarrollar estrategias elementales de supervivencia. Muchos de estos inmigrantes se desplazan hacia la gran ciudad y permanecen largo tiempo a la espera de oportunidades más favorables, por cuanto no encuentran alternativas válidas en los demás asentamientos. De este modo, la centralización del desarrollo nacional y la especialización de la producción en las regiones se retroalimentan por la concentración de la población y la orientación de una porción importante de las corrientes migratorias.

3. Implicaciones de la concentración metropolitana para la calidad de la vida de la población

Suele afirmarse que los asentamientos metropolitanos configuran subsistemas de relación y organización con características propias en cada país. Sin duda la importancia de las áreas metropolitanas en los procesos nacionales de gestión, producción y distribución, así como la fuerte concentración de población, han dado lugar al surgimiento de relaciones de trabajo, formas particulares de organización social y estilos de consumo diferentes al resto de los asentamientos humanos de la región.

Ya se ha señalado que, no obstante poseer ingresos por persona más elevados, la gran mayoría de los habitantes metropolitanos se ven forzados a destinar una parte considerable de sus recursos monetarios a la satisfacción de necesidades elementales. Por el contrario, los grupos de mayores ingresos adoptan pautas de consumo que se asemejan a las de las clases altas de los países de mayor desarrollo. Un ejemplo que ilustra el contraste entre ambos grupos de las poblaciones metropolitanas figura en un estudio de la CEPAL que ha estimado que el 5% de las familias con mayor poder adquisitivo gasta 42 veces más que el 20% más pobre en rubros relacionados con la salud, la educación, el esparcimiento y el cuidado personal. Por su propia naturaleza, las concentraciones de tipo metropolitano originan necesidades de vivienda, infraestructura y servicios que no sólo suponen cantidades mayores que en los asentamientos de menor magnitud, sino diferencias cualitativas en cuanto al suministro de esos rubros. En otros términos, además de los mayores costos implícitos en el aumento del tamaño poblacional, económico y espacial de los asentamientos humanos, es preciso abordar los costos de desarrollo por concepto de la transformación de la oferta de suelos, construcciones y redes.

El manejo de la tierra en los espacios metropolitanos suele verse afectado por formas de especulación que hacen que los sectores de menores ingresos queden marginados del mercado habitacional. En la práctica, se ha registrado un proceso de transferencia de capitales desde los sectores productivos hacia el rubro inmobiliario, donde el riesgo de inversión pareciera ser mínimo pues la valorización del suelo está garantizada por un proceso de comercialización en el que intervienen tanto las rentas absolutas y diferenciales como los costos de financiamiento, publicidad y, en muchos casos, de construcción. Obviamente estas acciones especulativas imponen restricciones aún mayores a los sectores pobres, los que se ven forzados a emplazarse en las periferias de las grandes ciudades en asentamientos precarios, carentes de servicios y situados en áreas de menor valorización.

Otro aspecto de la calidad de la vida de los asentamientos metropolitanos que también se relaciona con el uso social diferenciado de las estructuras espaciales es el transporte intrametropolitano. Se ha estimado que los

/autóviles ocupan

automóviles ocupan alrededor del 85% de las vías públicas y transportan sólo el 15% de los pasajeros. El 85% restante de los pasajeros se moviliza en medios de transporte colectivo, como autobuses, para los cuales sólo queda libre el 15% restante de las vías. Las obras de viabilidad corresponden a una forma de creación de estructuras espaciales cuyos costos son solventados por toda la sociedad, pero dado que su uso social es claramente diferenciado, dichas obras representan una de las tantas formas de subsidio a los grupos de más altos ingresos. El efecto de las restricciones impuestas a la circulación de transporte colectivo consiste en la congestión de las vías centrales, con lo cual se produce un aumento del tiempo de viaje de la gran mayoría de la población, y por consiguiente, una prolongación de la jornada de trabajo de quienes se ven obligados a desplazarse en autobús. (En São Paulo, Río de Janeiro y Ciudad de México se han registrado tiempos de viaje de hasta cuatro horas.) Otro de los efectos del uso del automóvil sobre la calidad de la vida de las poblaciones metropolitanas es la elevación de la contaminación atmosférica y acústica.

El parque automotor de las áreas metropolitanas ha aumentado según una tasa que duplica, y hasta triplica, la tasa de incremento de la población. Este ritmo de crecimiento se explica, en gran medida, por el hecho de que los sectores de mayores ingresos ya no disponen de un solo vehículo para cada familia, sino de uno para cada miembro del grupo familiar. Por otra parte, el crecimiento de la superficie de las vías de circulación ha aumentado a una tasa mucho más reducida, como lo muestra el ejemplo de Caracas (véase el cuadro 2). Es más, el aumento del parque automotor ha ocasionado la expansión física de las áreas metropolitanas contribuyendo al incremento de las utilidades del capital inmobiliario y ocasionando mayores presiones sobre el sector público que se ve forzado a canalizar sus inversiones hacia redes que brindan servicio sólo a una proporción exigua de las poblaciones metropolitanas. En otros casos, se ha tratado de enfrentar los problemas de congestión mediante la construcción de costosos ferrocarriles subterráneos que, sin embargo, no parecen haber contribuido a reducir la circulación de automóviles pues los usuarios de aquéllos suelen ser los sectores de ingresos medios de las metrópolis. Finalmente, el aumento del parque automotor metropolitano ha tenido una incidencia bastante considerable en el incremento del consumo de derivados del petróleo.

Cuadro 2

VENEZUELA: VEHICULOS EN CIRCULACION Y EXPANSION DE LA RED VIAL
EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

Año	Número de vehículos	Tasa crecimiento	Vías pavimen- tadas (km)	Tasa de crecimiento
1968	210 845	15.0		
1969	241 795	10.0	30 433	4.0
1970	266 443	17.0	31 906	0.3
1971	312 894	6.0	31 990	0.2
1972	333 228		31 918	

Fuente: Ministerio de Obras Públicas (MOP), Dirección de Transporte Terrestre,
Memoria del Ministerio de Obras Públicas, Caracas 1973.

En síntesis, diversos factores contribuyen a la reproducción de las desigualdades sociales y económicas dentro de las áreas metropolitanas: los usos sociales del espacio metropolitano, la distribución regresiva de los servicios e infraestructura, la estructuración de distintos patrones de consumo y de organización social de la producción y el surgimiento de diferentes estilos culturales. Son estas condiciones las que definen el efecto de las grandes concentraciones urbanas sobre la calidad de la vida de sus habitantes. Muchas de las situaciones que suelen definirse como "problemas críticos" de las poblaciones metropolitanas no son sino expresiones de aquellas desigualdades que, al estar presentes en una u otra forma en los asentamientos humanos en general, se hacen más notorias en las áreas de concentración. Por otra parte, existen otros aspectos del manejo y de la intervención en el ambiente natural que tienen indudable repercusión en la calidad de la vida de los habitantes metropolitanos y que podrían encararse mediante políticas de ordenamiento urbano. Así sucede, por ejemplo, con la

/depredación de

depredación de la cubierta vegetal - por efecto de la explotación especulativa indiscriminada de la tierra urbana - o con la contaminación del aire y de las aguas, como resultado de los inadecuados desplazamientos de ciertas industrias que no emplean mecanismos de protección, o de las deficiencias de los sistemas de eliminación de aguas servidas. Lo más grave es que todos estos fenómenos, que se hallan estrechamente vinculados a los procesos de gestión, suelen redundar en una acentuación de las desigualdades sociales.

/B. CENTROS

B. CENTROS DE CRECIMIENTO EXPLOSIVO

El considerable crecimiento de la población urbana en América Latina durante los últimos decenios es una de las características más notables del proceso de cambio que experimentan los asentamientos humanos de la región. Una parte importante de este aumento, en términos absolutos, ha sido absorbida por las áreas metropolitanas, en tanto que otra fracción del incremento corresponde a la reclasificación estadística de algunos núcleos pequeños en la categoría de los urbanos. De este modo, se observa una tendencia a la polarización de los asentamientos urbanos: por una parte, la concentración de la población en unas pocas ciudades grandes y por otra, la dispersión demográfica entre un número creciente de ciudades pequeñas. A raíz de esta modalidad de distribución del crecimiento de la población urbana se ha podido detectar una carencia relativa de ciudades de tamaño intermedio.

Sin embargo, existen ciertas aglomeraciones que, a pesar de ser cuantitativamente menos importantes, son cualitativamente significativas y pueden conducir, a la larga, a una nueva modalidad de concentración fuera de las áreas metropolitanas tradicionales. Son los denominados centros de crecimiento explosivo. Bajo tal designación se consideran aquellas localidades urbanas que han sido creadas o incentivadas para favorecer la descentralización de inversiones industriales y la utilización de condiciones particularmente atractivas del ambiente físico con fines turísticos, o como producto del proceso de transformación y modernización de la agricultura. A veces, se trata de la promoción de localidades ya existentes; otras, de la formación deliberada de núcleos urbanos nuevos. En ambos casos se advierten modificaciones de la estructura productiva original que dan lugar a formas dinámicas de actividad y a tasas de crecimiento de la población excepcionalmente elevadas (muy por encima de los valores medios nacionales, al menos durante un cierto período).

Quedan excluidas de la categoría de centros de crecimiento explosivo aquellas localidades que se desarrollan en la periferia inmediata de las grandes ciudades configurando satélites de éstas o modalidades de recentralización que se hacen parte del proceso de expansión espacial de las áreas metropolitanas. Un

metropolitanas. Un ejemplo de estas formas de crecimiento basadas en la localización de industrias básicas en las áreas metropolitanas es el Complejo Petroquímico de Camaçari, en el Recôncavo Bahiano (área metropolitana de Salvador, en Brasil). Sin embargo, estas situaciones no serán incluidas entre los "centros" de crecimiento explosivo, por cuanto se las considera manifestaciones de la concentración metropolitana.

1. Características y modalidades de los centros de crecimiento explosivo

Los centros de crecimiento explosivo suelen presentar en su fase inicial, un aumento de población muy acelerado, que se atenúa posteriormente, una vez alcanzado cierto tamaño. Este último depende de la magnitud de las necesidades impuestas por las actividades que se desempeñan en estos asentamientos. En muchos casos, durante esa primera fase de expansión, se registran tasas de crecimiento demográfico superiores al 10%, con lo cual la población se duplica en cuestión de cinco a ocho años. Sin embargo, es probable que después de este impulso inicial - que en algunos casos suele durar menos de un decenio - las tasas de crecimiento se aminoren para acercarse a los valores medios que tienen los demás asentamientos humanos de tamaño similar en los respectivos países.

Gran parte del aumento de la población en la fase inicial se debe al efecto de la inmigración, compuesta básicamente por individuos jóvenes y en edad de trabajar, situación que origina una estructura de edades que se aleja mucho de la pirámide correspondiente a la población urbana total del país. Cuando se trata de nuevos asentamientos creados deliberadamente para responder a una determinada decisión sobre localización de inversiones, esta corriente migratoria suele estar principalmente compuesta por varones, solteros o temporalmente alejados de su grupo familiar, que carecen de calificación especializada y participan en labores asociadas a la construcción de viviendas e infraestructura, y que residen en alojamientos de tipo temporal (campamentos). Más adelante, la inmigración de fuerza de trabajo tiende a hacerse más heterogénea, pues se van precisando obreros con calificaciones más diversificadas, relacionadas con la naturaleza de las actividades que se desarrollan en el centro, aunque persistirán, por largo tiempo,

/las irregularidades

las irregularidades en la distribución por edades y sexo. Muchos de aquellos que intervinieron durante la etapa inicial en las faenas de construcción o que no lograron ocupaciones permanentes, continúan residiendo en el centro y desarrollando estrategias de supervivencia propias de los asentamientos de tipo precario.

El esquema de evolución que se ha reseñado para los centros de crecimiento explosivo constituye una formulación muy general que, sin duda, presenta variaciones de acuerdo con la naturaleza de los factores determinantes del surgimiento de cada centro. Así, por ejemplo, existe la impresión de que el factor de expansión inicial es menos marcado en el caso de los asentamientos ligados a la actividad agrícola que en el de los que están vinculados a la industria o al turismo. El conocimiento que se tiene de este tipo de asentamientos es todavía muy fragmentario, por lo cual las descripciones que se realizan a continuación tienen un carácter esencialmente hipotético, que se apoya en el análisis de algunos casos concretos efectuado como parte del proyecto Hábitat CEPAL/CIDA, así como en investigaciones que se realizan en la CEPAL y el CELADE.

Entre los centros de crecimiento explosivo cabe destacar aquellos que surgen en zonas agrícolas que han experimentado transformaciones importantes a raíz del emplazamiento de empresas de tipo capitalista. Pese a que estas empresas suelen distinguirse por una baja densidad de ocupación, los asalariados que emplean suelen percibir ingresos monetarios comparativamente más altos que los obtenidos por los trabajadores que se desempeñan en otras formas de organización de la producción agropecuaria. Por otra parte, la implantación de estas empresas define un modelo de estructuración económico-espacial que adquiere el carácter de un verdadero enclave. Así sucede, por ejemplo, con las grandes plantaciones tropicales, con los sistemas de cultivos destinados a la exportación, o en grado no despreciable, con la especialización de productos que constituyen insumos para las actividades de tipo industrial. Como el tipo de producción no está orientado a satisfacer la demanda local, muchas de las relaciones comerciales y financieras se realizan directamente con los centros urbanos, que son mayores y más diversificados que los asentamientos rurales tradicionales.

A su vez, dado que la demanda de bienes y servicios de los trabajadores de tales empresas no alcanza a ser satisfecha por la limitada oferta de las pequeñas localidades rurales, se canaliza hacia los centros urbanos. Por otra parte, debido a la introducción de tecnologías intensivas de capital y a la especialización de los cultivos, es probable que estos mismos centros desempeñen la función de núcleos de "refugio" para la población flotante que realiza tareas de tipo estacional en el agro.

De esta manera, el proceso de transformación capitalista de la agricultura se combina con el reforzamiento de unos cuantos núcleos relativamente distanciados entre sí, que adoptan la condición de centros de crecimiento explosivo. Estos asentamientos desempeñan funciones como centros de servicio y de redistribución, cuya población, una vez superada su etapa inicial, es a menudo inferior a 100 000 habitantes o aun menor que 50 000. Así ha ocurrido, por ejemplo, con Santo Domingo de los Colorados, en la costa ecuatoriana, cuya población creció a una tasa de 13.7% entre 1960 y 1970.

Se ha podido constatar la existencia de concentraciones que comportan los atributos descritos, en zonas de penetración reciente, donde la apertura de la frontera agrícola se ha realizado siguiendo la racionalidad empresarial capitalista, como sucede en algunos lugares de Goiás, el Matto Grosso y el Norte de Brasil, en los Altos Llanos Occidentales de Venezuela, en sectores costeros del Ecuador y en algunas zonas de Colombia y Panamá. En muchos casos la concentración demográfica en estos centros se convierte en un elemento de atracción para la localización de establecimientos agroindustriales. Imperatriz (Maranhão) en el Brasil, constituye un buen ejemplo de esta situación, ya que entre 1950 y 1960 creció a una tasa de 22.4%, continuó con un 14.4% en el decenio siguiente, para alcanzar a cerca de 35 000 habitantes en 1970.

Un segundo grupo de centros de crecimiento explosivo son los que surgen a raíz de la localización de actividades industriales en zonas alejadas de las concentraciones metropolitanas. En su estructura ocupacional se observa una fuerte incidencia del sector secundario y una paulatina ampliación del empleo en funciones comerciales y de servicios. Habitualmente

/las decisiones

las decisiones de localización de inversiones, que se encuentran detrás de la creación o impulso de estos centros, obedecen a propósitos definidos por el estado con el objeto de promover una descentralización del proceso industrial o de generar bienes intermedios haciendo uso de recursos naturales que han sido insuficientemente desarrollados. En algunos casos, el estado participa directamente en forma total o mayoritaria en la constitución de complejos de industrias básicas (siderurgia, procesamiento de metales, petroquímica, refinación de petróleo). En otros, el estado interviene ofreciendo franquicias especiales de tipo tributario, crediticio y arancelario o proveyendo la instalación de la infraestructura básica para promover la localización, fuera de las áreas metropolitanas, de industrias de ensamble (electrónica, automotriz) que son controladas, total o parcialmente, por las empresas transnacionales.

Las actividades en los nuevos centros industriales forman parte de complejos empresariales que suelen exceder los márgenes de los mercados internos y, obviamente, se orientan a una demanda que proviene de fuera de la zona en que se localizan. En rigor, la mayoría de estos centros forman enclaves en las regiones intranacionales y las empresas que operan en ellos vuelcan sus encadenamientos hacia el exterior de estas zonas, especialmente hacia los focos metropolitanos. Si bien el esfuerzo que representa el desplazamiento geográfico de actividades que habitualmente se desarrollan en las concentraciones tradicionales supone costos elevados - dadas las necesidades de acumulación de capital y de calificación de recursos humanos -, el desplazamiento mismo suele tener una repercusión extremadamente menguada en las zonas correspondientes. Esto ocurre a pesar de que la aparición de un mercado urbano, formado por asalariados que tienen ingresos por persona superiores a la media nacional, tendría que representar, en principio, la creación de una demanda de productos agrícolas, (especialmente de alimentos) y por ende, un poderoso incentivo para la expansión de las actividades agropecuarias de una cierta esfera de influencia. Sin embargo, diversos estudios revelan que estos efectos esperados no se materializan, por lo menos a corto plazo.

/En el

En el cuadro 3 figuran algunos ejemplos de centros de crecimiento explosivo de base industrial. Uno de los casos que se mencionan con mayor frecuencia en los estudios acerca de planificación regional es el de Ciudad Guayana, en Venezuela, que es un asentamiento establecido deliberadamente por el Estado a través de la Corporación Venezolana de la Guayana en una zona de escasa potencialidad agrícola, situada a más de 500 km de Caracas, que estaba prácticamente despoblada hasta los años cincuenta. Los objetivos que se perseguían tendían, en esencia, a estimular el crecimiento económico nacional mediante el aprovechamiento de recursos naturales no utilizados hasta entonces en la zona (hierro, aluminio, potencial hidroenergético), a fin de proporcionar una diversificación de las exportaciones. El uso de los recursos básicos mediante un complejo industrial de tipo siderúrgico contribuyó al rápido crecimiento económico y demográfico de Ciudad Guayana, el que alcanzó a más de 150 000 habitantes en 1970. Su orientación hacia una demanda externa, sin embargo, ha repercutido de manera muy leve en el territorio en que se encuentra por lo que configura, dentro de esa zona, una situación de acentuada primacía.

Otro caso, de distinto carácter, es el de la ciudad de Arica en Chile, situada a 2 000 km de Santiago, en una zona desértica y próxima a las fronteras con Perú y Bolivia. Hacia fines de los años cincuenta el Gobierno Central adoptó la decisión de conceder a esa localidad la condición de "puerto libre" a fin de incentivar su expansión. El efecto inicial de esta resolución consistió en ampliar de manera considerable las actividades comerciales orientadas a captar la demanda de la población residente en las zonas centrales del país. Posteriormente, el Estado efectuó importantes inversiones en materia de infraestructura y dotación de servicios básicos, a la vez que puso en marcha un estatuto especial de garantías tributarias y arancelarias destinadas a propiciar el emplazamiento de actividades industriales. Como resultado de esta política, Arica se transformó paulatinamente en sede de plantas de ensamblaje, especialmente automotrices y electrónicas, que se beneficiaban de las franquicias aduaneras para la importación de insumos. En algunas de estas empresas existía participación del Estado y de consorcios multinacionales y muchas de ellas destinaban

Cuadro 3

AMERICA LATINA: ALGUNOS CENTROS INDUSTRIALES DE CRECIMIENTO
EXPLOSIVO, ENTRE 1950 Y 1970

Ciudad y actividad motriz	Población en 1970	Tasas de crecimiento	
		1950-1960	1960-1970
Puerto Medryn/Trelew (Argentina) (astilleros, aluminio)	72 900		7.3
Chimbote (Perú) (siderurgia, harina de pescado)	157 338	13.4	9.3
Ciudad Guayana (Venezuela) (siderurgia, aluminio)	153 540	21.9	16.7
Punto Filo (Venezuela) (refinación de petróleo)	55 483	10.9	23.4
Poza Rica (México) (refinación de petróleo)	132 600	-	21.1
Coatzacoalcos-Minatitlán (México) (refinación de petróleo, petroquímica)	147 300	6.8	6.7
Lázaro Cárdenas (México) (siderurgia)	138 150	5.7	6.9
San Pedro Sula (Honduras) (agroindustria, pulpa de papel)	148 082	9.9	7.6

/su producción

su producción al mercado interno, localizado, mayoritariamente, en los alrededores del área metropolitana de Santiago. Al restringirse las concesiones y franquicias especiales, gran parte de las empresas, especialmente las automotrices, se relocalizaron en la zona central del país.

A pesar de las obvias diferencias registradas en los dos casos mencionados, el proceso de cambio de los asentamientos siguió las tendencias señaladas anteriormente (una etapa inicial de fuerte crecimiento demográfico, que luego se atenuó), si bien Ciudad Guayana ha tenido una fase de expansión más sostenida y dinámica. Ambas ciudades experimentaron elevadas corrientes de inmigración compuestas por trabajadores calificados, técnicos y directivos procedentes de las respectivas áreas metropolitanas y por un gran número de personas de escasos niveles de calificación venidas de otros sectores del territorio donde carecían de oportunidades de empleo. En ambos ejemplos se produjeron las alteraciones ya mencionadas de las estructuras de edades y de los perfiles ocupacionales. No obstante el carácter parcial de estos datos, es probable que ellos puedan extrapolarse a otras situaciones en que han surgido centros de crecimiento explosivo de base industrial.

Un tercer tipo de centro de crecimiento explosivo guarda relación con la expansión del turismo en algunas áreas de la región, particularmente en aquellas de tipo litoral e insular. En estos casos se ha tendido a realzar y utilizar ciertos atractivos de tipo natural mediante el desarrollo de instalaciones hoteleras y de esparcimiento. Numerosos ejemplos se advierten en los países del Caribe donde las actividades turísticas se orientan, fundamentalmente, al mercado estadounidense y europeo. Estas funciones suelen ser controladas por empresas extranjeras que poseen o administran, mediante distintos tipos de convenios, los principales hoteles, circuitos de comercialización y transporte, lo cual suele incidir en una disminución de los ingresos que los países pudieran obtener directamente de la explotación turística. Si se tiene en cuenta el tipo de actividad, no resulta extraño que estos asentamientos tengan una estructura de tipo lineal con usos segregativos del espacio y que, en muchas ocasiones, se produzcan agudos contrastes entre las instalaciones lujosas destinadas a los turistas

/y las

y las condiciones ambientales precarias de los habitantes regulares de estos asentamientos. Estos contrastes también se presentan en materia de empleos e ingresos, pues las ocupaciones de más alta jerarquía suelen ser desempeñadas por extranjeros, mientras que los trabajadores nacionales se ocupan de labores de menor calificación y prestigio.

Las inversiones en infraestructura que realiza el estado en los centros turísticos suelen ser extremadamente onerosas para algunas economías nacionales e implican la reorientación de los recursos públicos para atender a una población flotante y estacional que, como se ha indicado, es habitualmente extranjera. Un ejemplo que se menciona con frecuencia es el del centro turístico de Montego Bay, en Jamaica, en el que se ha construido un costoso aeropuerto internacional, no obstante existir otro en Kingston. Diversas zonas de México han experimentado también los efectos de las corrientes turísticas y a menudo se señala como prototipo el caso de Acapulco que, después de experimentar una tasa de crecimiento de 14% en el decenio 1960-1970, llegó a tener cerca de 175 000 habitantes en 1970.

En resumen, los centros de crecimiento explosivo parecen constituir una característica cualitativamente importante de los países latinoamericanos. Si bien en otras regiones del Tercer Mundo se han observado casos similares, ellos no adquieren la misma intensidad y frecuencia que en América Latina. Esta forma de crecimiento presenta características específicas según se trate de: i) asentamientos urbanos estrechamente vinculados con la modernización agrícola; ii) centros industriales surgidos a raíz de la concentración de inversiones públicas o privadas con incentivos estatales, especialmente en las industrias básicas y, en algunos casos, en las industrias dinámicas, y iii) centros destinados al turismo, especialmente de tipo internacional. Obviamente esta enumeración es incompleta pues es posible reconocer situaciones en que se combinan diversas actividades para dar lugar a formas de crecimiento explosivo, como ha sucedido, por ejemplo, con Puerto Presidente Stroessner en Paraguay debido a la apertura de la frontera agrícola y construcción de la represa de Itaipú. Algo semejante ha acontecido en el valle del Río Negro y con la expansión de la ciudad de Neuquén en Argentina. También se tienen indicios de efectos similares ocasionados por el

/establecimiento de

establecimiento de circuitos comerciales ligados a empresas transnacionales interesadas en ampliar el mercado de consumo interno para sus productos como estaría ocurriendo en Brasil con la promoción de redes subnacionales de distribución.

A pesar de que el cambio introducido por el surgimiento de estos centros pudiera interpretarse como un fenómeno orientado a la promoción de un desarrollo territorial "equilibrado", a través de la expansión de asentamientos urbanos de tamaño intermedio, se ha podido apreciar que su repercusión en los territorios subnacionales es bastante menguada. En particular, el proyecto HABITAT CEPAL/CIDA examinó algunos casos concretos,^{3/} mediante la aplicación experimental de un modelo descriptivo formal (CEREX), que proporcionan algunos antecedentes para evaluar los factores determinantes y efectos del crecimiento explosivo.

2. Los centros de crecimiento explosivo y sus efectos sobre la calidad de la vida de la población

Los centros de crecimiento explosivo surgen en algunas zonas relativamente distantes de los focos de concentración metropolitana como resultado de la intervención de diversos elementos de cambio, que pueden presentarse en forma aislada o combinada. Entre los factores más generales que se identifican pueden señalarse la "modernización" agrícola, la acentuación del proceso de sustitución de importaciones, y la explotación de recursos turísticos.

Con relación a los centros de base industrial estudiados por el proyecto HABITAT CEPAL/CIDA se ha podido identificar algunos agentes más específicos que determinan el surgimiento y evolución de esta modalidad de asentamiento humano. Su aparición reciente en el escenario latinoamericano parece ser consecuencia de los procesos de "sustitución" de importaciones y de incremento de las exportaciones, activadas por el estado aisladamente o en conjunto con las empresas transnacionales. La expansión de las manufacturas localizadas en las áreas metropolitanas dio lugar a un incremento

^{3/} Poza Rica, Lázaro Cárdenas y Coatzacoalcos-Minatitlán en México y, con menor grado de detalle, Ciudad Guayana en Venezuela y Puerto Madryn-Trelew en Argentina.

de la demanda de bienes de capital y productos intermedios, cuyos procesos productivos no siempre pudieron emplazarse en esas mismas áreas en razón de la localización específica de los insumos de materia prima y de ciertas necesidades, como por ejemplo, las de tipo energético. La mayor rentabilidad de la explotación de recursos naturales demandados por la manufactura, la disponibilidad de mano de obra de bajo costo y la existencia de un potencial energético escasamente utilizado, determinaron ventajas de localización para las industrias básicas en lugares relativamente alejados de las metrópolis. Por otra parte, la participación del estado en la provisión de infraestructura o en la concesión de estímulos especiales contribuyó al aumento de ese tipo de ventajas.

La combinación de los elementos mencionados permitió asegurar la rentabilidad de nuevas inversiones, cuyo monto relativamente cuantioso contribuyó a la movilización de parte del capital acumulado, de los mecanismos de organización y de recursos humanos calificados provenientes de las áreas metropolitanas. Así, los centros en los que se localizan las industrias básicas comienzan a funcionar como enclaves en los territorios subnacionales. Sus contactos más frecuentes los establecen dentro del sector industrial de las áreas metropolitanas, o bien se vinculan de manera directa con el mercado externo. La participación directa o indirecta del estado en la promoción de tales centros se fundamenta en objetivos nacionales de política relativos al incremento de las tasas de crecimiento económico, el mejor aprovechamiento de recursos naturales y las estrategias geopolíticas de ocupación del territorio y de defensa nacional.

En virtud de los factores mencionados se desarrolla un proceso de organización socioeconómico y espacial que se materializa en la estructuración de una nueva forma de asentamiento humano. Algunas veces este proceso acontece en territorios previamente poblados, mientras que en otras, se originan en localidades totalmente nuevas. Aun cuando ambas situaciones presentan diferencias iniciales, es posible formular algunas generalizaciones acerca de sus efectos.

En primer lugar, se registra una muy marcada especialización de las funciones del asentamiento en relación con los demás componentes del sistema nacional de centros poblados. Habitualmente el eje de la actividad

/económica está

económica está constituido por una empresa de gran envergadura, lo cual confiere al asentamiento un sello de vulnerabilidad, ya que está sujeto a los vaivenes que experimente el desarrollo de aquella empresa. Por otra parte, esta condición hegemónica de la actividad central está asociada con un patrón de estratificación social que comporta los rasgos de la división técnica del trabajo y afecta a todas las esferas de la vida de quienes habitan en el asentamiento gestándose, de este modo, una situación semejante a la que se presenta en las "ciudades-compañía", o campamentos, que establecen las grandes empresas transnacionales para la explotación de los recursos mineros.

Un segundo aspecto común a los centros de crecimiento explosivo de base industrial es la formación de un perfil de empleo fuertemente sesgado por la incidencia de las actividades productivas pertinentes a la función de la empresa dominante; paralelamente, se observan tasas muy elevadas de desempleo. Al describir las características de estos asentamientos se hizo referencia a dos fases en su evolución demográfica; estas mismas fases afectan al perfil del empleo en los centros y rigen sus variaciones. Durante la primera etapa, predominan las labores de implantación de la infraestructura industrial para lo cual se precisan dos conjuntos diferentes de trabajadores: cuadros técnicos y obreros calificados y mano de obra no especializada para participar en una serie de faenas de construcción. La segunda etapa marca la entrada en producción de las actividades industriales, la cual implica una emigración gradual de los cuadros técnicos de montaje y su reemplazo por otros ligados a las tareas de producción; además se incorporan obreros de diferentes grados de calificación. La transición entre estas dos fases suele ser lo suficientemente abrupta como para impedir la capacitación de la mano de obra que interviene en el proceso de montaje y determinar su exclusión respecto del proceso productivo. Por esta razón, los centros de crecimiento explosivo adquieren el carácter de focos de desempleo o subempleo y como tales persisten por largo tiempo. Además, a través de la fase de entrada en producción y consolidación de las actividades industriales, el centro ejerce una importante atracción migratoria, estimulada por las necesidades de la población en materia de comercio y servicios,

/lo cual

lo cual puede dar origen a una nueva fuente de desocupación o subempleo. A estas condiciones es necesario añadir la vulnerabilidad de la actividad económica central, con lo que se obtiene un contexto laboral cada vez más precario e inestable en el corto y mediano plazo.

Como tercer aspecto de los centros de crecimiento explosivo de base industrial cabe mencionar un conjunto de factores interrelacionados: la carencia, con frecuencia aguda, de infraestructura y servicios, una crónica falta de viviendas, insuficiencias en cuanto a los dispositivos de administración comunal, altos índices de violencia y criminalidad y serias deficiencias en diversos rubros organizativos. En general, se advierte que existe un marcado desajuste entre el ritmo de crecimiento demográfico y el suministro de dotaciones físicas requeridas por la población, cuyas magnitudes suponen costos elevados que sólo pueden ser enfrentados parcialmente por las empresas bajo cuya gestión se instalan las actividades industriales. Lo anterior da por resultado una precariedad urbana notable que no brinda las condiciones mínimas para el bienestar de la población. Tal situación se ve agravada por las variables corrientes inmigratorias que dificultan el desarrollo de formas eficientes de planificación. Aún más, en muchos de los casos analizados se ha constatado la existencia de viviendas que permanecen desocupadas, ya sea porque sus precios son muy altos en relación con los niveles de ingreso de la población, ya porque sus diseños y localizaciones no se adecúan a las condiciones socioculturales y ambientales. Muchas veces la labor del estado en este campo ha demostrado ser poco flexible y bastante lenta. Por otra parte las empresas productivas invierten en viviendas y servicios exclusivamente destinados a satisfacer las necesidades de consumo colectivo de sus trabajadores.

Los aspectos previamente descritos se deben a la falta de administración comunal y de estructuras de organización social, cuyos efectos no alcanzan a ser compensados por la actuación de tipo paternalista de la empresa, inspirada por una estrategia destinada a la supresión de conflictos. De esta forma, el uso del espacio urbano tiene carácter "espontáneo" que por su falta de estructura definida, ha merecido el calificativo de caótico.

/La ausencia

La ausencia de procedimientos regulares y de normas precisas han condicionado estilos de decisión que reflejan improvisación y descuido, especialmente por los efectos futuros que pudieran derivarse de ciertas acciones. Por este motivo, muchos asentamientos han crecido de manera muy poco orgánica, lo cual redundará en las dificultades para proveer infraestructura y servicios. También estos centros se ven afectados por el manejo especulativo de suelos y construcciones. De otro lado, la participación de la población en el proceso de gestión urbana se ve entrabada por el peso que en ella ejerce la empresa hegemónica y por la fuerte incidencia que tiene el emplazamiento provisional de inmigrantes. En suma, se observa un predominio franco del asentamiento precario como forma de ocupación, organización y equipamiento de las zonas habitacionales, en las cuales la población desarrolla estrategias elementales de supervivencia, que acaso sean indicativas de condiciones de vida aún más desmedradas que las que se registran en las zonas marginales de los focos metropolitanos tradicionales.

Un cuarto orden de problemas relativos a los efectos del desarrollo de los centros de crecimiento explosivo de base industrial sobre la calidad de la vida se refiere a la contaminación ambiental. Como ya se ha señalado, muchos de estos centros se generan en virtud del emplazamiento de industrias básicas tales como la siderurgia, el cemento, la petroquímica y la celulosa, cuyos índices de contaminación del aire, de las aguas y de los suelos, suelen ser mencionados como los más elevados dentro del sector industrial. Estos índices serán tanto mayores cuanto menos efectivas sean las medidas de control y prevención de las descargas y efluvios. Este tipo de medidas no suelen aplicarse en los centros de crecimiento explosivo dando lugar no sólo a condiciones de malestar, sino a riesgos muy altos de morbilidad. Los efectos contaminantes son, por cierto, más agudos en los propios centros, donde se combinan con ruidos y malos olores, aun cuando también se hacen sentir en las zonas circundantes, afectando a la población y diversas actividades. A las formas características de contaminación industrial se agregan las consecuencias obvias de la carencia y deficiencia de infraestructura, tales como la inexistencia de plantas de tratamiento de aguas servidas y la no disponibilidad de agua potable para gran parte de la población.

/Cabe reiterar,

Cabe reiterar, como quinto aspecto, la escasa relación que guardan los centros de crecimiento explosivo con el espacio geográfico circundante, sobre el cual no suelen ejercer ningún efecto dinamizador. Tampoco se aprecia que los excedentes de las actividades industriales de alta productividad beneficien a las poblaciones de los centros y a sus hipotéticas zonas de influencia. En rigor, la instalación de las industrias básicas no ha propiciado el desarrollo de sus entornos, sino que ha tendido a reforzar los efectos de los núcleos tradicionales de concentración y a acentuar las desigualdades y la heterogeneidad intranacionales. En efecto, las empresas que se han emplazado fuera de los espacios metropolitanos, beneficiándose de las ventajas absolutas y relativas de localización reseñadas anteriormente, mantienen una dependencia funcional con las sedes de gestión ubicadas en las metrópolis o con las representaciones (filiales) de casas matrices situadas fuera del país. La mayor parte de los insumos alimenticios, servicios y otros bienes de consumo proceden directamente de las áreas metropolitanas, lo cual ocasiona una modalidad de "importación interregional" de productos que determina costos de vida más altos para la población de estos enclaves que para la de las ciudades más grandes. Pese a que los trabajadores directamente vinculados con las empresas industriales parecieran percibir ingresos bastante más elevados que los valores medios nacionales, el mencionado encarecimiento de los bienes y servicios, a veces inducido por relaciones monopsónicas de comercio y transporte, neutraliza esos beneficios relativos.

Debe reconocerse, por otra parte, que en algunos casos los centros de crecimiento explosivo se localizan en zonas que no están en condiciones de proporcionar una respuesta a la demanda que aquéllos generan. Sucede así cuando las empresas se ubican en subregiones que carecen de condiciones ecológicas propicias para la agricultura o cuando en estos territorios predominan las actividades de subsistencia o regímenes de plantación destinados a la exportación. Por último, puede señalarse que, en muchos casos, la irrupción de los centros de crecimiento explosivo se produce de un modo tal que desarticula el patrón de asentamiento preexistente.

/Un sexto

Un sexto aspecto que cabe distinguir al analizar los efectos de los centros de crecimiento explosivo concierne al proceso de evolución de los asentamientos y a su progresiva asimilación dentro del sistema nacional de centros poblados. Es posible que después de un cierto período relativamente prolongado de funcionamiento, estos centros de base industrial tiendan a asemejarse a otros asentamientos de tamaño similar dentro del mismo país.^{4/} Ello ocurre, por ejemplo con las estructuras por edad y sexo, los perfiles del empleo y la fisonomía físicoespacial, todos los cuales progresivamente se aproximan a los que se advierten en asentamientos más antiguos. Sin embargo, esta constatación es sólo parcial y, como parece obvio, dependerá de la dinámica que presenten otras actividades que se desenvuelvan fuera del ámbito director de la empresa industrial generadora del centro.

Las observaciones precedentes permiten especular acerca de la importancia de los centros de crecimiento explosivo, particularmente aquellos que tienen entre 50 000 y 100 000 habitantes, en su carácter de potenciales asentamientos de tamaño intermedio y mecanismos de articulación de los espacios nacionales. Puede sostenerse, a modo de hipótesis, que estos centros pudieran configurar medios efectivos para incorporar nuevas poblaciones a ciertas formas de producción que se apoyen en la explotación de recursos básicos que han sido históricamente poco utilizados. Sin embargo, parece evidente que para conseguir objetivos de esta naturaleza será necesario introducir modificaciones sustanciales en los procesos y tendencias actuales. En la medida que se redefina la acción del agente específico de desarrollo, ya sea que esté directa o indirectamente controlado por el sector público, podrían aplicarse pautas ordenadoras en el desarrollo de los centros y de sus relaciones con las zonas en que se sitúan. El hecho que no haya sucedido así en los casos excepcionales en que el asentamiento fue planificado simultáneamente con la implantación industrial (como en el ejemplo de Ciudad Guayana, antes de que el organismo central creara la SIDOR, empresa siderúrgica que controla la actividad hegemónica), representa un llamado de atención para el estudio de los métodos empleados, su evaluación crítica y la búsqueda de caminos alternativos.

^{4/} Concretamente, así ha acontecido en Poza Rica, Chimbote y la costa oriental del Lago Maracaibo.

A través de este documento se ha mostrado que el carácter de franco enclave que adoptan los centros de crecimiento explosivo responde al modo en que ellos se generan, el cual, a su vez, obstaculiza la propagación de efectos dinamizadores en las zonas circundantes. Gran parte de estas limitaciones se deben al carácter especializado de la producción. Un camino para lograr que los centros de crecimiento explosivo influyan positivamente en sus zonas de localización, podría ser la diversificación económica del centro, simultáneamente con la planificación de las actividades complementarias susceptibles de organizarse en su entorno. De esta forma se estaría propiciando una modalidad descentralizada de crecimiento económico, que mantendría los atributos de la concentración. Evidentemente este reordenamiento espacial de la economía no implica, necesariamente, superar las desigualdades sociales pero, aun así, caben dudas acerca de las condiciones políticas que permitirían la aplicación de semejante estrategia. Aparentemente los centros de crecimiento explosivo representan todavía una modalidad muy primaria de descentralización si se los compara con los procesos que se han desencadenado recientemente en las zonas de influencia inmediata de las áreas metropolitanas, como lo muestran los "corredores industriales" relativamente diversificados vinculados a São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires.

/C. LA

C. LA DISPERSION RURAL

A pesar de la magnitud y aceleración del proceso de urbanización que ha experimentado América Latina durante las últimas décadas, persiste el predominio de la población rural. En 1978, aproximadamente el 53% de la población regional residía en las zonas rurales, configurando, en unos casos, un patrón de asentamiento disperso compuesto por miles de caseríos y villorrios pequeños y en otros, agrupándose en numerosas aldeas y villas de mayor tamaño, como también en pueblos de carácter mixto rural-urbano. No obstante la importancia que para la región, reviste el hábitat rural la mayor parte de la atención y esfuerzos de los gobiernos, así como el interés de los investigadores se han volcado hacia las zonas urbanas. En los últimos años se han elaborado numerosos estudios sobre el proceso de urbanización y sus consecuencias, aunque a menudo se ha descuidado el estudio de los factores que inciden en la dinámica de los asentamientos rurales y en el éxodo de la población desde las zonas rurales, como también, la aplicación por parte de los gobiernos de las medidas tendientes a acoger los problemas de este tipo de asentamientos. A esta situación ha contribuido la escasa información disponible sobre la localización de la población a ese nivel de desagregación, y sobre la actividad agrícola y el desarrollo rural.

Esta misma deficiencia nos ha llevado a utilizar un método indirecto para abordar este problema. Luego de analizar los antecedentes sobre asentamientos rurales y plantear los factores determinantes de su configuración, se examinan los cambios que están ocurriendo en el sector agropecuario, con el objeto de inferir a partir de éstos, las transformaciones que ocurrirán en el asentamiento rural.

Entre los principales aspectos vinculados a la organización de la actividad productiva agrícola, se han considerado tanto las estructuras productivas que históricamente han prevalecido en la región, como las transformaciones que están ocurriendo en el sector agropecuario. Se estima que debido a que el asentamiento de la población rural se constituyó conforme a esas modalidades históricas de producción, los agentes de cambio que pueden actuar sobre ella - ya sea que provengan del mismo sector agrícola o de otros sectores - deben tomar en cuenta que esta tradición seguirá pesando en el futuro.

1. Principales características de los asentamientos rurales

El poblamiento rural y mixto rural-urbano constituye en la actualidad la modalidad predominante del poblamiento en América Latina. Sus principales rasgos ecológico-demográficos son los siguientes:

a) la enorme importancia que tiene el patrón de asentamiento de población dispersa, que representa más de un tercio de la población;

b) El marcado predominio de la población dispersa en caseríos y villorrios, sobre la que está concentrada en aldeas y villas, que hace evidente, en la generalidad de los casos, la fragilidad de las redes de asentamiento rural debido al aislamiento en que estos últimos se encuentran con respecto a los centros dinámicos y a su deficiente infraestructura de comunicación;

c) la pérdida que a partir de 1950 han sufrido los asentamientos rurales globalmente considerados de casi el 65% de su crecimiento natural, transfiriendo hacia los pueblos y núcleos urbanos de mayor tamaño más de 58 millones de personas, lo cual constituye un índice del deterioro experimentado durante las últimas décadas;

d) El estancamiento y leve pérdida de su crecimiento natural en provecho de las ciudades principales de los asentamientos mixtos rural-urbanos, villas y pueblos que representan aproximadamente un 15% de la población total y la cuarta parte de la población no urbana de la región. Su carácter de puente entre las zonas rurales y el sistema urbano permite pensar que en ellos se origina una permanente rotación de población. De un lado, un contingente que afluye principalmente de las zonas de población dispersa y, del otro, un flujo incesante que emigra hacia las áreas metropolitanas de alta concentración.

e) Las tendencias experimentadas por los asentamientos rurales durante los últimos años, junto al rápido progreso de la urbanización, que llevan a pensar que el drenaje de la población rural hacia las zonas urbanas se mantendrá inalterado en la mayoría de los países en lo que resta del siglo. Sólo Uruguay, Argentina, Chile, Venezuela y Cuba pueden considerarse como excepciones. Los cuatro primeros atraviesan la última fase de sus respectivos ciclos de urbanización, advirtiéndose una manifiesta tendencia a estabilizar el poblamiento rural en una proporción comprendida entre el

20 y 25%. Cuba, en razón de un sistema de planificación centralizada y de esfuerzos orientados al desarrollo rural, está logrando disminuir en gran medida las corrientes migratorias rural-urbanas, con lo que, presumiblemente, logrará estabilizar el poblamiento rural en un porcentaje más alto que en los casos anteriores. En el resto de los países, probablemente se mantendrá hasta fines del siglo una importante transferencia de población rural hacia las zonas urbanas. En algunos de ellos, es posible esperar, incluso, una acentuación del deterioro que experimentan los asentamientos rurales de población dispersa.

Las grandes diferencias que se observan en las condiciones geográficas y los grados de desarrollo de los países latinoamericanos hacen difícil establecer generalizaciones válidas sobre las condiciones de vida en las zonas rurales para los países y tipos de asentamiento. Diversos indicadores socioeconómicos, sin embargo, señalan reiteradamente la enorme diferencia existente entre los niveles de bienestar de las zonas rurales respecto de las concentraciones metropolitanas. Entre los síntomas de las graves restricciones que afectan a la población rural en cuanto a la satisfacción de sus necesidades inmediatas, que son muy variados pueden citarse los siguientes:

a) El ingreso medio en las zonas urbanas es cinco veces más alto que el ingreso medio en las rurales, según lo revela un reciente estudio referido a la distribución del ingreso en nueve países de la región. Además se indica que la población rural domina en la mitad inferior de la distribución del ingreso, si bien se da una mayor desigualdad relativa en las zonas urbanas.

b) El índice de analfabetismo de la población de 15 años y más, hace aún más evidente los diferenciales rural-urbanos. La información disponible para trece países en el período 1970-1974 indica que los valores medios del índice para las zonas rurales es tres veces superior al de la población urbana (44.3 y 15%, respectivamente).

c) Respecto de otros indicadores sociales, como el número de camas por cada mil habitantes, las cifras muestran que en el período 1971-1977 en 17 países, en promedio, la dotación de la ciudad principal excedía en tres y media veces a las disponibilidades del resto del territorio. En algunos países las diferencias son mucho más acentuadas aún, fluctuando entre ocho y diez veces.

/d) Algunos

d) 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 entubada fue seis veces inferior al promedio de la población urbana en cuanto a luz y diez veces inferior en cuanto a servicios sanitarios.

En general, 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.

e) La distribución de la población rural en pequeños caseríos, villorrios y aldeas por lo general no configura una red de interacción entre éstos. Al interior de cada centro pequeño se logra un grado de cohesión que contribuye a su individualización. Sin embargo, ellos suelen encontrarse 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.

En síntesis, las disparidades entre el medio urbano y rural son agudas y crecientes, especialmente por la carencia de servicios tales como electricidad, agua potable y servicios sanitarios. Además, es muy ostensible la falta de otros servicios indispensables para el desarrollo de las actividades familiares, sociales y productivas, como son la protección policial, la asistencia técnica agrícola y crediticia, los servicios de salud, el abastecimiento de insumos, etc. Algunos otros servicios se encuentran muy dispersos y alejados, situación que tiende a hacerse más crítica si se considera la disponibilidad y calidad de las vías de comunicación, que con frecuencia quedan interrumpidas durante largos períodos del año, imposibilitando la comunicación expedita con los centros urbanos.

2. Factores determinantes de los asentamientos rurales

a) La organización de la producción en la agricultura

El asentamiento rural en la región se encuentra estrechamente ligado a los factores de la producción agropecuaria y a sus formas de organización, las que dan origen a distintos tipos de unidades productivas. La relación entre las unidades productivas agropecuarias y el asentamiento de la población rural se establece principalmente a través de ciertas características de las propias unidades (como el tamaño de la propiedad, el grado de utilización de tecnología y el volumen de la producción) y ciertas características de la fuerza de trabajo, especialmente las relativas a los niveles de ingreso y a la forma de radicación.

El tamaño de la propiedad afecta la configuración geográfica de los asentamientos rurales, en tanto que el uso de tecnología influye en la ocupación de la fuerza de trabajo. La tecnología junto al volumen de la producción repercuten en la demanda de servicios y sus características y en las relaciones que las unidades establecen con el mercado. Por su parte, el nivel de ingreso de los trabajadores agrícolas, así como sus posibilidades de radicación, determinan sus patrones de consumo y la canalización de éste hacia determinados mercados. El conjunto de estos factores influye en el patrón de asentamiento rural y en sus características económicas y sociales. En la actualidad, coexisten en la región distintas modalidades de producción agropecuaria, cuyas formas concretas varían de un país a otro, de acuerdo con las peculiaridades de sus recursos naturales y la evolución histórica en que se han desarrollado las economías nacionales. Un breve análisis de los tipos más destacados en la región permite presentar con mayor claridad estas relaciones a fin de entender la estructura y dinámica de los asentamientos rurales.

El latifundio es históricamente el tipo de unidad productiva más característico de la región. Su origen se remonta a la gran propiedad agrícola de la época colonial constituida a través de mercedes de tierra y encomiendas. De ésta heredó la amalgama de funciones que lo caracteriza, dentro de la cual las funciones productivas pierden importancia frente al papel político y social que tiene la propiedad de la tierra. Esta condición

define los rasgos del latifundio: propiedad extensa, insuficiente uso de recursos físicos y tecnológicos, baja ocupación de la fuerza de trabajo en relación con el tamaño de la propiedad y baja productividad.

El trabajo agrícola en el latifundio se realiza generalmente a través de formas precarias de tenencia (aparceros, medieros, colonos, etc.) y con mano de obra permanente y/o temporal (según sea mayor o menor la actividad agrícola). El trabajador permanente recibe un bajo salario y "regalías" consistentes en el uso de un trozo de tierra, vivienda, pan u otras especies. La remuneración en regalías provee al trabajador agrícola gran parte de los bienes necesarios para la alimentación de su familia, y el escaso ingreso monetario que percibe, más, eventualmente, pequeños excedentes de productos obtenidos de las regalías, le permiten un bajo nivel de demanda de bienes manufacturados.

Este tipo de propiedad abarca una fracción muy importante de la superficie agrícola regional. Un estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), que analiza la situación de siete países de la región, señala que la propiedad multifamiliar grande ocupaba, en la época en que se realizó el estudio, sobre el 50% de la superficie agrícola en prácticamente todos los países analizados, llegando al 82% en algunos de ellos. La mayoría de estas tierras corresponden a latifundios bajo las formas de estancia ganadera, hacienda, plantación de tipo neocolonial, etc.

En el latifundio las viviendas están dispersas, localizadas estratégicamente para preservar deslindes o reunidas en grupos de pequeños caseríos que comparten algunas faenas agrícolas u obras de infraestructura. Dadas las características de localización de estas viviendas, éstas suelen carecer de servicios básicos. Alrededor del latifundio se ubican por lo general centros rurales pequeños, donde suelen residir los tenedores precarios de tierra y parte de la fuerza de trabajo temporal. En estos centros se desarrolla un incipiente sistema comercial.

La actividad agrícola de la unidad latifundiaria reducida a una extensión de tierra y población determinada, tiene escasa incidencia en la actividad económica de los centros poblados vecinos. Si bien la comercialización de su producción, así como los insumos tecnológicos que utiliza, requieren algunos servicios de transporte que suelen ser prestados por los pobladores de los

/centros vecinos,

centros vecinos, la producción comercial y la demanda de insumos se canalizan hacia los centros urbanos mayores.

De este panorama se concluye que la estructura latifundiaría establece un patrón disperso de población con algunos caseríos y centros poblados pequeños, los que desarrollan una actividad económica reducida, que configura una situación general de estancamiento.

Estrechamente imbricado con las formas de tenencia precaria propias del latifundio y de sus necesidades de fuerza de trabajo temporal, se encuentra el minifundio, fruto de la subdivisión de la propiedad provocada por el crecimiento demográfico de la población rural.

Numéricamente este tipo de unidad productiva es el predominante en la región, aun cuando no llegue a ocupar una fracción importante del suelo agrícola. De acuerdo con los datos provenientes del estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola ya citado, este tipo de predios han llegado a constituir, en algunos países, hasta el 90% del total de unidades agrícolas.

El minifundio posee una extensión reducida y se caracteriza por su incapacidad para generar excedentes de producción para el mercado y absorber la fuerza de trabajo disponible del grupo familiar que en él reside.

La forma de asentamiento es, por lo general, también dispersa, pero en este caso, la población se agrupa en villorrios y caseríos que rodean los latifundios. Ciertos estudios sobre esta zona revelan que la población minifundiaría es la que permite una diversificación funcional más acentuada en dichos centros, ofreciendo una gama más amplia de servicios. Debido al deterioro económico que se deriva de la escasa producción agrícola, y al excedente de fuerza de trabajo en las zonas de minifundio, en muchos casos la actividad económica de estos lugares se acrecienta gracias al desarrollo de la artesanía.

Se ha constatado, además, que las condiciones de vivienda en esas zonas son muy precarias y que la situación de la mayoría de los indicadores sociales es extremadamente deficiente. La información disponible permite estimar que el ingreso del minifundista es equivalente a la mitad del ingreso de un tenedor precario de tierras. Por otra parte, el minifundista constituye el estrato más bajo de la estructura social campesina. Algunas encuestas

/realizadas en

realizadas en estas zonas han detectado que este grupo de trabajadores agrícolas se manifiesta el más insatisfecho en cuanto a su situación. Posiblemente, en íntima vinculación con lo anterior, la tasa de crecimiento de la población de estas zonas es muy inferior a las tasas medias nacionales, constituyendo núcleos de expulsión de población.

La empresa capitalista moderna en la agricultura surgió simultáneamente con la participación de las economías latinoamericanas en el comercio internacional y al auge de las exportaciones agrícolas durante el último cuarto del siglo XIX. A partir de entonces, la propiedad de la tierra comenzó a vincularse directamente con la racionalidad empresarial y con la utilización intensiva y equilibrada de capital de acuerdo con los recursos físicos y de mano de obra. Desde la década de 1950, este tipo de empresa ha ido adquiriendo cada vez mayor peso en la región. Parte de la propiedad latifundiaria ha evolucionado hacia esta modalidad, acercándose en grado variable a su forma más pura. La empresa capitalista se desenvuelve en diversas situaciones, como son las plantaciones de enclave, las grandes empresas orientadas a la producción externa y las especializadas en la producción para los mercados internos.

El uso intensivo de tecnología requiere reducida fuerza de trabajo permanente y genera empleo estacional de acuerdo con las exigencias de los cultivos. Para abastecerse, la mano de obra así ocupada debe recurrir a los mercados locales de bienes y servicios. Dado que el nivel de ingresos permite en este caso, una mayor diversificación de la demanda que no siempre puede ser satisfecha en la red comercial de los centros poblados rurales, aquélla tiende a canalizarse hacia los centros urbanos vecinos. Algunos estudios señalan que la distribución de la población en ciertas zonas en que predomina este tipo de explotación, se caracteriza por una alta proporción de asentamientos rurales pequeños (95% del total de asentamiento) donde reside el 45% de la población, y un número limitado de ciudades, corrientemente una, con alta concentración de actividades. Los asentamientos pequeños corresponden a las localizaciones de las empresas agrícolas.

La existencia de empresas capitalistas da origen, en muchos casos, a la creación de agroindustrias, que tienden a concentrar población en centros rurales intermedios, consolidando una red que integra mejor las localidades

/rurales con

rurales con las urbanas. Por otra parte las condiciones existentes en estas zonas permiten una retención de la población, relativamente mayor que la que se observa en otras áreas rurales, sobre todo cuando existen centros rurales intermedios.

Otro tipo de unidades agrícolas son las unidades productivas familiares. Se diferencian del minifundio por ser unidades de producción de tamaño suficiente para dar empleo a la fuerza de trabajo familiar y generar pequeños excedentes de producción para el mercado. Estas unidades son frecuentes en las zonas rurales que rodean las grandes ciudades, en las zonas de ampliación de fronteras nacionales y, por lo general, en todas aquellas donde se realizan programas de colonización o de reforma agraria.

Las unidades productivas familiares vecinas a zonas urbanas ("cinturones" hortícolas) cuentan por lo general con buenas tierras, se dedican a cultivos intensivos que permiten hasta dos y más cosechas al año y tienen altos niveles de productividad. Sus características permiten considerarlas como pequeñas empresas agrícolas. Su población y la producción que generan se integran directamente a los mercados urbanos de bienes y a veces también al mercado de servicios.

Por el contrario, las unidades productivas familiares situadas en zonas de frontera agrícola, surgidas por colonización espontánea, se desenvuelven en condiciones muy precarias de trabajo, en tierras de baja calidad, con viviendas de construcción muy deficiente y sin apoyo de infraestructura básica. Estas unidades se generan a menudo a costa del deterioro de los recursos naturales (principalmente bosques), sin lograr generar volúmenes importantes de producción para el mercado. Los niveles de vida de la población son muy inferiores a los que alcanzan las familias en el caso anterior. Las condiciones de vida imperantes en estas zonas fronterizas no favorecen el desarrollo de centros poblados con algún grado de complejidad. De no mediar algún plan de desarrollo en la zona, las familias se convierten en itinerantes, permaneciendo en un lugar mientras pueden hacer producir la tierra sin inversiones. Una vez agotada ésta, emigran hacia otras zonas de frontera, lo que contribuye a la fragilidad de los centros poblados que allí se establecen.

/Por otro

Por otro lado, cuando las unidades productivas familiares creadas por los programas de colonización y reforma agraria no son abandonadas a su propia suerte, tienden a constituir también pequeñas empresas capitalistas. Las relaciones comerciales de estas explotaciones familiares suelen establecerse con centros poblados intermedios y núcleos urbanos menores. Es probable que la existencia de estas unidades productivas familiares, al igual que la presencia de las agroindustrias, llegue a reforzar los centros rurales intermedios, creando bases para la formación de centros que integren en forma gradual los asentamientos rurales y urbanos.

Un último tipo de unidad productiva de gran importancia en la región es el que plantea alternativas a los regímenes tradicionales de tenencia de la tierra. En muchos casos, estas unidades se relacionan con formas precoloniales de trabajo (comunidades indígenas) y, en otros, con la acción directa del estado (algunas modalidades de asentamiento de reforma agraria y de explotaciones, como los ejidos). Aun cuando no parece posible generalizar, puede sostenerse que la situación de estos asentamientos está condicionada en gran medida a la posibilidad de disponer de suelos aptos y acceso al crédito y a la asistencia técnica.

b) Las políticas de desarrollo agropecuario

Un aspecto que adquiere especial relevancia al examinar los asentamientos rurales es el que dice relación con las políticas a través de las cuales el Estado ha tratado de impulsar el desarrollo económico y social del sector agropecuario. En general, las políticas que mayor efecto han surtido en la localización de la población rural son las de reforma agraria, desarrollo rural y colonización. Estas políticas han cambiado la relación hombre/tierra pues han procurado, bajo distintas formas, fortalecer la actividad productiva de sus beneficiarios, y al mismo tiempo, se han propuesto cambiar drásticamente las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas.

La política de reforma agraria ha apoyado la formación de una clase de pequeños propietarios agrícolas, con posibilidades de organización que proteja su participación en el mercado. También ha impulsado la formación de empresas comunitarias y cooperativas a fin de evitar la división de la tierra, favoreciendo un uso más eficiente de ella y de las inversiones en infraestructura y buscando crear las condiciones económicas y sociales que superen la vulnerabilidad del pequeño campesino aislado.

/En el

En el primer caso, se impulsa la formación de unidades productivas familiares y, en el segundo, probablemente formas de organización productiva que se asimilan a la lógica de las empresas capitalistas. Sus efectos en los asentamientos rurales corresponden a los ya señalados para esos casos. El más importante de ellos sería contribuir al fortalecimiento de centros de tamaño intermedio.

La aplicación de la política de reforma agraria ha alcanzado en la región al 22% de los beneficiarios potenciales, con efectos muy diversos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ya que en muchos casos las zonas reformadas han quedado abandonadas sin apoyo institucional adecuado. En otros casos la división de la propiedad ha contribuido a crear unidades subfamiliares o minifundiarias, en lugar de unidades productivas familiares, y los campesinos incorporados a empresas comunitarias o cooperativas, abandonados sin capacidad técnica para hacer producir la tierra y crédito para trabajarla y mantener a su familia durante el año agrícola, han terminado por vender el capital de la empresa (animales, maquinaria, construcciones desarmables, etc.).

Los programas de desarrollo rural probablemente constituyen un instrumento eficaz para modificar las características de los lugares poblados, pero desgraciadamente en la región ha existido la costumbre de considerar como programas de este tipo ciertas políticas de carácter muy limitado y parcial. A veces estas políticas son exclusivamente de índole sectorial. Cuando son más amplias, frecuentemente se restringen a aspectos relativos a las inversiones económicas y sociales, sin considerar elementos institucionales y organizativos. Ultimamente, en algunos países de la región se han iniciado diagnósticos muy completos de importantes zonas agrícolas, para impulsar programas de desarrollo rural en su acepción más integral. La metodología que se está utilizando en dichos programas así como los resultados que se obtengan de su ejecución debieran constituir un importante tema de intercambio entre los países de la región, orientado a iniciar una revisión y análisis del potencial de desarrollo de estos programas.

Los programas de colonización son los que explícitamente han perseguido objetivos respecto de los asentamientos rurales, ya que implican necesariamente la relocalización de la población. En algunos casos, se han realizado serios esfuerzos por planificar dichos asentamientos de acuerdo con modelos

/que permiten

que permiten una mayor concentración de la población y un mejor desarrollo de sus actividades. Un ejemplo de ello son los programas de colonización que han considerado la localización de la población en estructuras de "estrella" o paneles, en los cuales convergen las actividades hacia un núcleo central donde se concentra la oferta de bienes y servicios. Sin embargo, estos programas frecuentemente terminan siendo experiencias piloto que carecen de continuidad y en muchos casos se abandonan. Cabe, por último, considerar los programas de desarrollo de zonas específicas. La experiencia, en estos casos, indica que los cambios ocurridos en la estructura agraria producen muchas veces efectos colaterales no esperados que obstaculizan una solución integral para la zona.

La evaluación de algunos proyectos en ciertas zonas que se proponen el desarrollo integral y armónico de las mismas y la solución de los problemas de carácter social y de las comunicaciones, señala que si bien se ha logrado una mayor concentración de la población y un mejoramiento de las condiciones de educación, vivienda y medio ambiente, los niveles sociales alcanzados son inferiores a los logrados por el promedio del país. Por otra parte, las transformaciones en la estructura agraria han tendido a transformar al campesino en proletario agrícola, aumentando el uso de mano de obra estacional. A su vez, el sistema de producción implantado en estos casos no ha generado una diversificación de la economía local, constriñendo el mercado laboral. Al mismo tiempo, la falta de oportunidades ocupacionales ha estimulado la emigración de la población en edades productivas.

3. Cambios en la actividad agropecuaria y visión prospectiva de los asentamientos humanos

La coexistencia de una variedad de formas de organización de la producción agrícola, en sus distintas relaciones con el asentamiento de la población rural, produce distintos patrones de ocupación del espacio rural. Un examen de las tendencias del desarrollo agrícola en la región permite obtener algunas conclusiones sobre la estructuración y consolidación de algunas formas predominantes de asentamiento.

La mayoría de los países de la región ha debido afrontar, durante las últimas décadas, la necesidad de responder a la creciente demanda interna de alimentos y aumentar las exportaciones agrícolas para revitalizar el

/sector externo,

sector externo, de por sí crítico en las economías latinoamericanas. El esfuerzo por aumentar la producción agrícola se ha traducido en una mayor capitalización y una mejor distribución de la tierra. En general, podría decirse que el fruto del primero de estos esfuerzos es más visible y tiene un mayor peso en la actual situación del sector agrícola regional.

En efecto, uno de los rasgos más sobresalientes de las transformaciones sufridas por el agro latinoamericano es el dinamismo que ha demostrado el factor-tecnológico, como lo indica el hecho que la población activa en la agricultura se multiplicó 1.4 veces en los últimos 25 años y la tierra cultivada en 1.7 veces. Durante el mismo período, el volumen de fertilizantes se multiplicó 12 veces y el número de tractores se quintuplicó.

La importancia que tiene el cambio tecnológico para las transformaciones en la agricultura adquiere mayor sentido si se considera que el incremento de la producción agrícola tradicionalmente dependía del aumento de la superficie cultivada. Las posibilidades de incorporación de nuevas tierras en condiciones económicamente rentables han disminuido, correspondiendo en la década de 1970 a esta causa sólo el 25% del aumento de los cultivos en lugar del 80% que se le atribuía en la década de 1950. De hecho, en esa época, el área cosechada aumentó en 20 millones de hectáreas; en el decenio de 1960 en 14 millones, y en lo que va corrido del presente decenio en 8 millones de hectáreas. De esta manera, el mantenimiento del ritmo de crecimiento de la producción depende actualmente y cada vez en mayor medida, del factor tecnológico.

La intensificación del uso de tecnología lleva implícita dos tendencias opuestas en cuanto a los asentamientos rurales. Por un lado, marca el comienzo de una etapa en la cual la expansión de la frontera agrícola llega a su término. En el futuro, el crecimiento de la población agrícola tenderá a concentrarse en la superficie actualmente en explotación, lo que implica una mayor concentración de la población en la actividad agrícola. Por otra parte, la fuerza de trabajo reemplazada por la técnica, desocupada o subempleada, puede incrementar los movimientos migratorios, transfiriendo parte del crecimiento natural de la población rural y disminuyendo la presión sobre el suelo agrícola.

La fuerza de trabajo agrícola en la mayoría de los países de la región va en disminución, a pesar de existir un excedente manifiesto de mano de obra. La mayoría de los análisis sobre ocupación en la agricultura consideran que el problema del desempleo abierto y el subempleo, ya agudo, tiende a aumentar, estimándose que en la región, a comienzos de esta década, esta situación alcanzaba a un 29% de la fuerza laboral agrícola, de la cual una tercera parte correspondía a desempleo abierto y el resto a subempleo. Sin embargo, diversos elementos de juicio indican que, al menos en cuanto al subempleo, esta cifra estaría bajo la realidad. La disminución de los ingresos en las zonas rurales por este concepto afecta a la actividad económica comercial y de servicios en los centros poblados rurales y disminuye las posibilidades de un crecimiento autónomo.

La tecnificación de la producción y el incremento de la productividad de la mano de obra en algunos cultivos ha modificado el patrón empleador de las empresas. La ocupación de la mano de obra como dotación fija de trabajadores tiende a disminuir en forma significativa. La mano de obra agrícola ha pasado a tener un carácter temporal, según sea la exigencia de los cultivos, lo que ha significado un fuerte aumento de los jornaleros agrícolas estacionales. Estos, afectados por la inestabilidad de la ocupación y por el subempleo, muchas veces subsisten combinando actividades agrícolas y no agrícolas (especialmente construcción de caminos o comercio ambulante). Esta última alternativa genera una población flotante rural-urbana que altera los hábitos de localización de esta población y la canalización de su consumo. El fenómeno descrito ha sido poco estudiado y es difícil prever su efecto en los asentamientos rurales, si bien puede afirmarse que sí constituye un factor desestabilizador del patrón de asentamiento existente.

La magnitud de los cambios en la situación del empleo se puede apreciar si se ilustra con algunas cifras. La mecanización del cultivo del arroz, quinto cultivo en orden de importancia en la región, ha ocasionado en algunas zonas de riego una reducción de 25 y hasta 60 días/hombre por hectárea. En otros cultivos, como el café, se han reemplazado los trabajadores permanentes por igual cantidad de trabajadores temporales, en la época de la cosecha de ese producto. En algunos países, los trabajadores

/temporales en

temporales en la agricultura constituyen el 42% del total de la mano de obra económicamente activa y el 69% de la población económicamente activa en el sector agropecuario.

Este cambio en la forma de ocupación de la fuerza de trabajo, como ya se señaló, afecta directamente a los asentamientos rurales, configurando además tipos característicos de problemas. En la región centroamericana se presenta el problema de la demanda estacional de trabajo para los cultivos de exportación la que, en la medida que los diversos cultivos y las cosechas se suceden temporalmente, permite al trabajador estacional subsistir mientras dure el ciclo. Por lo general, cuando esto ocurre, como es el caso del café, el algodón y el azúcar, dan trabajo durante tres meses al año y originan flujos migratorios que a veces comprenden también dos y más países, pudiendo así el jornalero alargar su ciclo.

Estas corrientes migratorias constituyen un nuevo tipo de población rural flotante que, al menos en algunos países de Centroamérica, reside en minifundios. En estos casos, el campesino explota su propiedad con la ayuda de su familia. Cuando la migración rural-rural y rural-urbana estacional, combinan el trabajo agrícola con el no agrícola, cambian los flujos entre el lugar donde se genera el ingreso y la localización del consumo, y la demanda de determinados servicios de una parte creciente de la población rural.

El movimiento "rural-rural" influye también en los lugares donde se afincan el minifundio. Se ha comprobado que el trabajo estacional del campesino hace disminuir la producción de su predio. De este modo, este campesino va convirtiéndose cada vez más en un nuevo proletario agrícola, modificando su demanda de consumo. Según algunos estudios, aparentemente no se produce en esta situación un incremento del ingreso y, en el mediano plazo, al no encontrarse el campesino resguardado de la inflación por su producción comercial, su nivel de vida se deteriora. Para los asentamientos rurales, esto se traduce en un estancamiento y un probable fortalecimiento de la red local de comercio de alimentos en detrimento de la de bienes manufacturados.

En los países andinos, los grandes desplazamientos de fuerza de trabajo con mayor frecuencia forman parte de importantes movimientos migratorios rural-urbanos en virtud de la asociación de la estructura minifundiaria

/con el

con el empleo temporal localizado en la misma zona de residencia. Esta situación corresponde a lo que habitualmente se conoce como el binomio minifundio-latifundio. Obviamente, los efectos de esta situación en los asentamientos rurales locales no difieren mayormente de los ya explicados respecto de las zonas donde el minifundio se combina con migración "rural-rural". Si existe alguna diferencia ésta estriba en el hecho que la localización del trabajo y la residencia del campesino en la misma localidad mantiene en mayor medida la estabilidad del actual patrón de asentamiento. Cabe agregar que el ingreso de los trabajadores agrícolas es muy bajo. Con frecuencia se afirma que el salario agrícola medio en la región corresponde a un quinto del salario del obrero urbano.

El ya mencionado estudio del Comité Intergubernamental de Desarrollo Agrícola afirma que en la década de 1950 el 75% de la población agrícola tenía un ingreso inferior a 100 dólares anuales. Otros estudios corroboran la existencia de los muy bajos ingresos de la población campesina. Un estudio de la ALALC (1965) sostiene que en los países del Pacto Andino el 60% de los trabajadores agrícolas tenía un ingreso inferior a 300 dólares anuales, estimándose que a estos campesinos luego de deducidos sus gastos de alimentación, sólo les restan 15 dólares por persona al año. A pesar del crecimiento de las economías nacionales, parece muy poco probable que se produzca un incremento significativo de los ingresos de los campesinos.

Las tendencias de la ocupación agrícola analizadas señalan que el subempleo, especialmente bajo la forma de empleo temporal, manifiesta una tendencia a aumentar progresivamente a costa del empleo permanente. En cuanto al efecto de esta tendencia sobre los salarios agrícolas los datos revelan que la abundancia de mano de obra rural afecta directamente el nivel medio de los salarios: cuanto mayor es el subempleo o la desocupación, menores son los salarios. No es necesario insistir en el hecho que los menores ingresos del trabajador agrícola debilitan la estructura económica de los poblados rurales.

Por otra parte, la precariedad de las economías de subsistencia y, en muchos casos, también la de las empresas familiares, la falta de canales de comercialización y la distancia a los mercados de compra y venta de bienes, hace que subsistan las malas condiciones de estas unidades agrícolas para

/utilizar ventajosamente

utilizar ventajosamente sus recursos. Se produce así una especie de círculo vicioso, donde la disminución de los ingresos de los trabajadores agrícolas debilita la actividad de los centros poblados, la que a su vez contribuye a deteriorar aún más la situación de aquéllos.

De este modo, las posibilidades de incremento del ingreso agrícola campesino no aumentarán en la región de acuerdo con las actuales tendencias de su desarrollo agropecuario. Desde este ángulo, no puede esperarse dentro de la actual evolución del sector agropecuario que el ingreso agrícola sea un mecanismo dinamizador de los centros poblados; por el contrario, todos los antecedentes indican que éste será un elemento de deterioro.

La evolución del desarrollo agrícola proporciona pautas que permiten prever la dinámica futura de los asentamientos rurales. En primer lugar, debe plantearse la significación que tiene para el estudio del asentamiento de la población rural y, especialmente para las características de los lugares poblados, la importancia de la tecnología para la ocupación agrícola. En el caso del subempleo y de la proletarianización agrícola, por ejemplo, ambos procesos entrañan efectos diferentes sobre el asentamiento de la población y las características de los lugares poblados. Por un lado, el proceso de proletarianización puede tender a una cierta concentración de la población y a una activación de las economías de los lugares poblados, desarrollando el comercio, incluso de productos alimenticios. Por otro lado, la fuerza de trabajo desplazada de las labores agrícolas permanentes tiende a radicarse como ocupantes precarios a orillas de caminos, en tierras fiscales despo- bladas o lugares de colonización. En algunos países, este tipo de localización de la población rural ha adquirido proporciones considerables y, en general, tiende a reproducir el patrón de asentamiento disperso.

En segundo término, cabe destacar muy especialmente la importancia de la capitalización en la agricultura y la tendencia de las unidades productivas que generan excedentes a evolucionar hacia modalidades con orientación capitalista. En la práctica, esta evolución significa un mayor intercambio entre bienes agrícolas e industriales. Durante los últimos años, ha tenido lugar una mayor producción comercial agrícola y un mayor número de asalariados agrícolas que, alejados de los medios de producción, han debido incorporarse al mercado de compra de bienes. En cuanto al sector

/industrial, el

industrial, el incremento de la tecnificación agrícola se ha realizado exclusivamente con insumos industriales. Sin embargo, el mayor intercambio no se distribuye por igual en las distintas zonas y entre distintos estratos de empresas y población, concentrándose una parte importante de éste en los grandes centros urbanos y en las metrópolis.

Los cambios en la ocupación y la capitalización creciente de la organización productiva agrícola generan una polarización entre un sector mayoritario de subsistencia, subempleado y con bajos ingresos, y otro sector compuesto por los obreros permanentes, ingresos medios más altos, que se desempeñan en zonas de cultivo destinadas a la exportación o especializadas en producción para el mercado interno, en el cual se emplea un volumen importante de insumos industriales. Por una parte esta polarización estaría creando condiciones para la mantención de pequeñas aldeas o pueblos rurales, prácticamente en estado de estancamiento económico y, por otra, para la canalización de los sectores más dinámicos de la economía agrícola hacia las ciudades o grandes metrópolis y vinculados a la complejidad de la red urbana de comercio y servicios.

La mencionada polarización supone una distancia importante entre los asentamientos rurales vinculados al sector de subsistencia y los centros hacia los cuales se canalizan las actividades más dinámicas del sector agrícola. Este fenómeno significa la interacción creciente de un sector de la población rural con la zona urbana, en contraste con otro que permanece prácticamente aislado. De esta forma, quedan delimitados algunos sectores de la población rural que con toda probabilidad tendrán oportunidades de acceder a algunos beneficios del desarrollo económico y social, de otros que permanecerán al margen de estos beneficios.

En todo caso, puede concluirse que en la medida que se mantenga numéricamente la proporción de la población rural, dadas las características del desarrollo agropecuario y su patrón concentrador de inversiones e ingresos en proporciones cada vez menores de fuerza de trabajo, la población rural mantendrá un sistema de asentamiento en el cual la dispersión y el pequeño poblado rural tendrán un peso relativo igual o mayor en la distribución de la población rural, sin que varíen significativamente sus actuales condiciones de vida.

/Esta conclusión

Esta conclusión no hace más que corroborar, desde otro ángulo, la tesis de que las transformaciones que están ocurriendo en el sector agropecuario, junto con lograr un mayor desarrollo económico, estarían provocando un proceso de marginación de vastos sectores de la población agrícola latinoamericana que no se incorporarán al proceso de desarrollo social y económico que tiene lugar en los países de la región.

/D. EL

D. EL ASENTAMIENTO PRECARIO

Uno de los rasgos característicos del proceso de asentamiento de la población latinoamericana durante las últimas décadas es la aparición y rápida expansión de una forma de asentamiento de ciertos núcleos urbanos de tamaño apreciable y rápido crecimiento, al margen de los procedimientos regulares de habilitación urbana y control del estado. Esta modalidad de asentamiento ha recibido diversas denominaciones según los países: "favelas", "villas miserias", "callampas", "barriadas", "ranchos", "pueblos jóvenes", "colonias proletarias", "ciudades perdidas", etc., términos que aluden a los aspectos físicosociales más visibles de estos asentamientos precarios. Se trata, por lo general, de viviendas construidas por los propios ocupantes, con métodos rudimentarios, en terrenos ocupados ilegalmente, que presentan deficientes condiciones ambientales, ubicados en la periferia urbana, carentes de servicios básicos e infraestructura, al menos en sus fases iniciales, y donde reside un importante contingente de la población urbana más pobre.

Como objeto de estudio, el asentamiento precario es muy complejo y difícil de definir, por cuanto se traslapan dimensiones económicas y ecológicas de la pobreza, que abarcan muchos aspectos e indicadores de la "calidad de vida". Además, sus parámetros cuantitativos sufren constantes modificaciones debido a los rápidos cambios originados por las migraciones que caracterizan la fase más reciente de la urbanización en América Latina.

Al examinar los numerosos trabajos sobre este fenómeno en la región elaborados durante los últimos años, se puede apreciar una gran diversidad de orientaciones teóricas y metodológicas que han dado lugar a variadas definiciones del concepto de asentamiento precario. Baste con recordar algunas de las denominaciones utilizadas en los estudios especializados. Todas ellas hacen mención a los aspectos que se consideran básicos para la comprensión de esta modalidad de asentamiento: asentamientos "transitorios", "no regulados", "espontáneos", "marginales", "no controlados", "de ocupantes sin título", "precarios", etc.

/Por otra

Por otra parte, existe consenso en el sentido de que este fenómeno es de gran magnitud, que ha experimentado un rápido crecimiento durante los últimos años y que, por lo general, adquiere características irreversibles en el corto plazo. Las cifras disponibles para algunas áreas metropolitanas confirman las afirmaciones precedentes. En el cuadro 3 puede apreciarse que, en promedio, alrededor del 40% de la población de las áreas metropolitanas de América Latina reside en tugurios y asentamientos precarios. Además, se ha observado que su ritmo de expansión es mucho más intenso que el experimentado por la población urbana. Algunos estudios recientes han estimado que su tasa de crecimiento supera el 10% anual, duplicando la de la población urbana.

A pesar del carácter sumario de los datos se puede afirmar que la expansión de esta forma de asentamiento aún no ha alcanzado su máximo desarrollo en la región. Se estima que de mantenerse las tendencias puestas de manifiesto durante las últimas décadas, hacia el año 2000 al menos la mitad de la población metropolitana residirá en ese tipo de asentamientos y en muchas ciudades esta proporción será mayor, próxima o superior a los dos tercios de los residentes urbanos.

Un buen ejemplo de esta rápida expansión del fenómeno lo constituye el caso de Caracas, donde en 1950 "los ranchos" ocupaban 750 hectáreas de la superficie urbana (13.5%); en 1959 la superficie ocupada había aumentado a 1 200 hectáreas (15%); en 1966 el área representaba el 18% de la superficie construida y ocupaba 2 000 hectáreas; finalmente, en 1973, abarcaba 3 000 hectáreas, es decir, el 26% del área urbana total, donde residía cerca del 40% de la población del área metropolitana.

Cabe consignar que la información del cuadro 4 considera en forma agregada la población residente en tugurios y asentamientos precarios, que si bien tienen características diferentes - como se verá más adelante - presentan algunos rasgos comunes, en cuanto albergan a los sectores de más bajos ingresos en viviendas muy deficientes. Además, los tugurios comprenden sólo una pequeña fracción de la población urbana marginada.

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y TUGURIOS, EN ALGUNAS CIUDADES

País	Ciudad	Año	Población que reside en tugurios y asentamientos precarios (Porcentajes)
Brasil	Belo Horizonte	1965	14
	Brasilia	1962	41
	Recife	1961	50
	Río de Janeiro	1970	30
Colombia	Bogotá	1969	60
	Cali	1969	30
	Buenaventura	1969	80
Chile	Santiago	1964	25
Ecuador	Guayaquil	1969	49
Guatemala	Ciudad de Guatemala	1971	30
Honduras	Tegucigalpa	1970	25
México	Ciudad de México	1970	46
Perú	Arequipa	1961	40
	Chimbote	1961	67
	Lima	1970	40
Venezuela	Caracas	1974	42
	Barquisimeto	1975	43
	Maracaibo	1975	51
	Maracay	1975	68

Fuentes: Naciones Unidas, "Global review of human settlements", Statistical Annex A/CONF.70/A/1/1/Add.1, Vancouver, 1976, y Ministerio de Obras Públicas de Venezuela (MOP), División de Investigaciones Básicas, Las áreas marginales en Venezuela, 1975.

/1. Características

1. Características del asentamiento precario

Con frecuencia se ha tendido a definir esta forma de asentamiento considerando sus características externas más visibles, las que reflejan pobreza, insalubridad y hacinamiento, en diversos grados. Sin embargo, los rasgos que la distinguen dicen relación con una diferente modalidad de ocupar, organizar, acondicionar y utilizar el espacio urbano por parte de grupos de bajos ingresos que no encuentran en el mercado inmobiliario tradicional ofertas adecuadas a sus necesidades y a su capacidad de pago. La inadecuación entre el tipo y mecanismos de la oferta de "soluciones habitacionales" vigentes en el mercado y la capacidad de acceso efectivo de los grupos de menores ingresos, constituye el principal elemento explicativo de la aparición y rápida expansión del asentamiento precario.

Como se sabe, la posibilidad de acceder a una porción de suelo urbano, a la vivienda y a los servicios básicos conexos en una economía de mercado, depende fundamentalmente de la factibilidad de extraer de los ingresos familiares excedentes monetarios que permitan aplicarse a estos fines. Además, en estas economías cuando se combinan tendencias inflacionarias con distribuciones regresivas del ingreso se produce un deterioro del poder de consumo real, que hace que los grupos con menos ingresos deban destinar la totalidad o la mayor parte del ingreso familiar a la compra de alimentos.

La información disponible, por lo general, estima que para la mayor parte de los países de la región la unidad mínima de vivienda, dotada de modestas instalaciones higiénicas, tendría actualmente un costo indicativo que sobrepasa los cuatro mil dólares. En consecuencia, no es de extrañar que los estudios referidos a la estructura del consumo familiar de los grupos de menores ingresos, así como a las posibilidades y plazos de acceso a la vivienda arriben a conclusiones desalentadoras.

Dada la exigua capacidad de ahorro de vastos segmentos de la población, se puede estimar que más del 40% de los hogares de menores ingresos queda fuera del mercado habitacional ante las enormes dificultades o aun imposibilidad de adquirir viviendas considerando períodos de pago de 25 años y tasas de interés de un 10% anual.

/Además, es

Además, es preciso considerar que la distancia entre la capacidad de ahorro de la población y el costo de las soluciones habitacionales que ofrece el mercado se ve agudizada por el elevado índice de dependencia que se aprecia en estos estratos, en que la proporción de menores de 15 años por cada adulto generador de ingresos afecta aún más la limitada capacidad de ahorro.

Principalmente como resultado de esta distancia, además de los altos costos del suelo, se produce un sistema de apropiación y uso del suelo urbano de carácter dualista, donde operan simultáneamente un sector "formal", gobernado por fuerzas de mercado de tipo capitalista, y otro "informal" regido por la demanda popular. La importancia de este último sector se pone de manifiesto en estudios practicados en las áreas metropolitanas de algunos países, en los que se estima que la producción de viviendas del sector "informal" ha superado el 60% de la construcción urbana. La principal respuesta de los grupos de menores ingresos a esta exclusión del mercado formal de la vivienda la constituyen los asentamientos precarios.

La primera característica del asentamiento precario es que éste es producto de una actividad más o menos "espontánea", surgida de la propia iniciativa de los usuarios y al margen de la acción de la autoridad y de todo proceso de planificación. En muchos casos, resulta de una larga fase de preparación llevada a cabo por grupos numerosos de familias unidas previamente por una sólida organización. En otros, constituye una respuesta espontánea de ciertos grupos familiares ante la imposibilidad de permanecer compartiendo una vivienda con familiares o amigos o de destinar al pago de alquiler una parte importante de los ingresos necesarios para su alimentación. Ambas situaciones caracterizan una decisión que escapa al control de la autoridad y a los canales normales del mercado de viviendas o suelo urbano.

La segunda característica de este tipo de asentamiento es su carácter de "proceso de invasión". Esto es, la ocupación de facto de un terreno ajeno que no considera pago a sus propietarios. No obstante, si este proceso ha sido colectivamente organizado, a veces incluye un pago por los derechos de participar en ella.

/En otros

En otros casos, como el de las subdivisiones ilegales, llamadas también "loteos brujos", en que el vendedor no es dueño legal de la tierra, se supone un pago diferido que puede incluir la promesa de una futura provisión de servicios esenciales. En ambas situaciones el ocupante no llega a obtener los derechos de propiedad legal sobre el suelo, lo que trae consigo un tipo de tenencia insegura que constituye una ocupación precaria.

La tercera característica del asentamiento precario deriva de las condiciones preexistentes y de la localización del suelo ocupado, el que no siendo habilitado previamente, carece de infraestructura, de sistemas de transporte y de los servicios básicos indispensables para uso residencial urbano. Habitualmente se trata de terrenos eriazos que han mantenido ese carácter debido a lo poco atractivos del lugar en que están situados y a la calidad desfavorable del ambiente. Su ubicación periférica, alejada de los centros dinámicos de la ciudad, unida a las características ambientales que presentan (laderas de cerros, lechos de ríos, áreas pantanosas e insalubres) los convierte en reservas de suelos de más fácil acceso para estos procesos de ocupación espontánea. Cabe agregar que en la medida que la presión sobre el suelo no urbanizado se incrementa y los adelantos tecnológicos y avances de la infraestructura del transporte permiten alterar sus condiciones de habitabilidad y localización desfavorables, estos terrenos se integran al mercado formal, suben de valor y quedan fuera del alcance de los grupos de menores ingresos. A causa de la expansión de la demanda de suelo estos grupos van siendo progresivamente alejados a distancias cada vez mayores del centro de la ciudad.

Otras características de los asentamientos precarios son sus modalidades de acondicionamiento, organización y uso del espacio y se refieren a las formas de producción y mejoramiento de la vivienda, de la infraestructura y de los servicios conexos.

Primero, el espacio es acondicionado para su uso por sus propios ocupantes, que aplican mano de obra familiar o de otro tipo de organización sin retribución monetaria. Cuando el proceso de ocupación resulta de la acción de grupos organizados, es frecuente observar variados modos de organizar los distintos usos del espacio de acuerdo con diversas necesidades:

/residencial, social,

residencial, social, comercial y recreativa. Por lo general, esta experiencia coincide con la formación de grupos especializados de acuerdo con sus habilidades, para el desarrollo de la etapa de acondicionamiento del suelo, consistente en la construcción de las viviendas y la infraestructura mínima requerida para su habilitación (redes de agua potable, vías de circulación y alumbrado eléctrico).

Segundo, se aplica una tecnología rudimentaria y se utilizan materiales de construcción no convencionales, por lo general, materiales de desecho en combinación con elementos de producción industrial. Estas circunstancias unidas a la falta de recursos, hacen que la calidad y tamaño de las construcciones queden fuera de todas las normas y estándares habitacionales vigentes. Algunos estudios recientes sobre esta materia han registrado promedios de hacinamiento de hasta ocho personas por cuarto en algunos países.

Tercero, el equipamiento familiar y social es progresivo. El núcleo básico de la vivienda es utilizado de inmediato y se va ampliando y mejorando a lo largo de los años en un proceso de construcción que se prolonga por período notablemente largos, debido a la crónica escasez de recursos materiales, unida a la incertidumbre respecto a la tenencia del suelo. Sin embargo, este ritmo lento y progresivo de construcción tiene la ventaja de ajustarse a las posibilidades económicas reales de los ocupantes, determinadas principalmente por las fluctuaciones de los ingresos familiares, lo que constituye un buen indicador de un uso racional de sus escasos recursos económicos temporales aplicados al mejoramiento de sus viviendas.

Cuarto, el surgimiento de la capacidad de organización de los moradores de los asentamientos, que constituye sin duda el aspecto más importante. Se crean diversos tipos de asociaciones que intervienen en la génesis, desarrollo y consolidación de los asentamientos. La organización del grupo, cultivada a través del proceso de asentamiento, se orienta ahora a ejercer presión ante las autoridades con el fin de obtener la instalación de los servicios sociales básicos o la superación de problemas relativos al drenaje del terremoto, servicios de transporte, vigilancia policial, etc. Además, los moradores crean asociaciones de asistencia social mutua de las que carecen otros grupos marginados de la producción y el consumo.

/Otra alternativa

Otra alternativa habitacional para los grupos de menores ingresos es el tugurio, que tiene marcadas diferencias con el asentamiento precario, por cuanto corresponde a una ocupación mediante el arrendamiento de espacios residenciales situados en las zonas céntricas de las ciudades y dotados de infraestructura y servicios básicos. Las zonas donde están los tugurios son el resultado de procesos degenerativos de la estructura urbana y de actividades especulativas de muchos propietarios que, en unos casos subdividen viviendas deterioradas o depreciadas por cambio de uso y en otros, construyen en sitios centrales estructuras residenciales antirreglamentarias, no aptas para alquilarlas a grupos familiares de bajos ingresos. Por lo general, los tugurios constituyen conjuntos de células residenciales compuestas por una o dos piezas con alto grado de hacinamiento y malas condiciones de higiene y mantención. Las designaciones populares de los tugurios son variadas según los países ("cantegriles", "callejones", "conventillos", "carrés", "casas de vecindad").

Se ha sostenido con frecuencia que las áreas centrales tugurizadas constituirían el lugar normal de acogida para los migrantes llegados a las grandes ciudades en su primera fase de adaptación, considerando las ventajas que significan la dotación previa de servicios e infraestructura y su ubicación central. Más adelante, y una vez conocidas alternativas de residencia más ventajosas, sus ocupantes se desplazarán hacia otras zonas urbanas que les demande menores costos y la posibilidad de un tipo de tenencia más segura. En algunos casos estos ocupantes transitorios de los tugurios centrales al cabo de un tiempo se incorporan a grupos organizados que ocupan ilegalmente zonas periféricas.

2. Estrategias de supervivencia en los asentamientos precarios

Los progresos más recientes en torno a la conceptualización del fenómeno de los asentamientos precarios tienden a concluir que éstos constituyen una respuesta racional de los grupos sociales de menores ingresos tanto por haber quedado excluidas sus demandas inmediatas mínimas de vivienda de los mecanismos vigentes, como por la manipulación especulativa del suelo urbano por parte de ciertos grupos financieros que ejercen una acción de carácter monopólico.

/En esa

En esa perspectiva, la formación del asentamiento precario es el resultado de intereses opuestos. Por una parte, están los grupos pobres que desarrollan estrategias de supervivencia y buscan la satisfacción de sus necesidades de espacio, vivienda y servicios a través de sistemas informales de producción y distribución de viviendas al margen del mercado. Por otra, las acciones de ciertos grupos del sector privado, que responden a estrategias de acumulación de capital manipulando la demanda de espacio, vivienda y servicios a través de los mecanismos del mercado. Finalmente, está el sector público al que le compete la regulación de los procesos urbanos, y cuya gestión debería compatibilizar estos objetivos excluyentes y en conflicto. Las acciones concretas del estado respecto del proceso urbano reflejarán las presiones a que está sometido por los intereses de ambos grupos.

Como se ha dicho, las estrategias adoptadas por aquellos grupos familiares cuyos roles productivos no les permiten una solución habitacional adecuada han consistido a veces en ocupar de manera espontánea terrenos no urbanizados de la periferia, y otras veces en residir en zonas tugurizadas más centrales. Estas estrategias incluyen técnicas y formas de organización específicas para resolver problemas de alojamiento y servicios básicos. Dentro de estos grupos, formados principalmente por desempleados y subempleados, se cuenta un importante contingente de inmigrantes que han residido previamente en tugurios o que han sido acogidos por grupos familiares o de la comunidad de origen.

En contraposición a estas estrategias de supervivencia, algunos grupos privados desarrollan estrategias de acumulación y segregación en alianza con intereses de los sectores de ingresos medios y altos. En realidad, la especulación inmobiliaria y la tendencia a la formación de enclaves residenciales de alto costo pueden ser concebidas como estrategias de acumulación, por cuanto invertir en tierra es un mecanismo muy eficiente de capitalización, del mismo modo que los enclaves constituyen un buen mecanismo de preservación del prestigio social de los grupos de altos ingresos. Principalmente para las empresas de capital foráneo la especulación en suelo urbano ofrece la posibilidad de acrecentar sus utilidades sin riesgos excesivos y sin la complejidad de la inversión industrial.

/Si bien

Si bien el patrón histórico de apropiación del suelo ha creado las condiciones para su concentración en unas pocas manos, el creciente y espectacular lucro obtenido a través de la especulación en las áreas metropolitanas que se observa en la actualidad ha acentuado esta tendencia, estableciendo las condiciones para su control monopolístico, afectando con ello significativamente el acceso al suelo y a la vivienda de los grupos más pobres. Esta situación, unida al control igualmente monopolístico de los materiales básicos de la construcción, tales como cemento y acero, cuyos precios controlados garantizan grandes márgenes de utilidades a los productores, aumentan los costos de producción de la industria de la construcción y finalmente terminan por excluir a las mayorías del acceso al suelo y a la vivienda convencional.

Estas estrategias se tornan aun más competitivas en cuanto a espacio, vivienda, infraestructura y servicios urbanos en la medida que crece la demanda originada por el crecimiento de la población; además, se incrementan las aspiraciones de movilidad social y se hace necesaria la reposición de parte de las estructuras materiales urbanas.

El estado interviene frente a estas demandas competitivas corrigiendo el mercado inmobiliario y reglamentando la habilitación del suelo urbano. En el primer caso, por medio del subsidio a los grupos con ingresos estables, pero no suficientes para entrar por sí solos al mercado inmobiliario, y por medio de la producción y distribución de viviendas de interés social a aquellos sectores calificados de la población. Sin embargo, estas medidas tienen alcance muy limitado por cuanto se excluye la intervención directa tanto del control del suelo urbano, como de la producción y distribución de los materiales de construcción, ambos aspectos sujetos a manejos monopolísticos y especulativos. En el segundo caso, el estado controla el proceso de habilitación del suelo urbano por medio de reglamentos, que han sido ineficaces para someter a control la creciente formación de asentamientos precarios.

A modo de conclusión de las observaciones precedentes, es posible afirmar que el proceso de asentamiento precario, que en un principio fue sólo considerado "marginal", término que aludía a formas ecológicas de

/organización social

organización social al margen de la ley y de los reglamentos oficiales, ha sido reconocido por los investigadores sociales como un proceso de adaptación a la condición de pobreza que reviste el carácter de estrategia de supervivencia.

La necesidad de subsistir en condiciones desfavorables impone a los grupos más pobres la necesidad social de crear nuevas formas de respuesta y organización que cambien la relación de los factores que se observan en los sistemas sociales tradicionales, con el fin de reducir la importancia de aquellos de que se carece en forma total o limitada, y de maximizar la de aquellos de que se dispone en mayor abundancia.

Similares manifestaciones de la capacidad de adaptación de los grupos pobres que pueden considerarse que forman parte de las estrategias de supervivencia, comprenden la movilidad geográfica de la población que migra en busca de mejores oportunidades ocupacionales y de ingreso; el aumento del tamaño del núcleo familiar en cuanto posibilita ensanchar la base del ingreso disponible; la vigencia de la familia extendida y de otras formas de relación social que constituyen un modo de ampliar la escala de operación para funciones de alimentación y servicios y que dan lugar a la creación de redes de intercambio y asistencia mutua y, finalmente, ciertas modalidades de comercio al menudeo llamadas "economías de la calle".

Conviene recordar que en el asentamiento precario, la ocupación, organización, agrupamiento y utilización del espacio se hace por medios diferentes de internalización de insumos: se "invaden" terrenos de propiedad estatal o privada; se aplican funciones empíricas de producción en vez de las tecnologías tradicionales y se crean sistemas de organización adecuados a los objetivos de ayuda mutua y presión y formas de distribución social que son diferentes a las del mercado inmobiliario.

Este proceso adaptativo de los grupos pobres urbanos permite apreciar un conjunto de valores innegables, entre otros, una gran capacidad de organización, iniciativa y creatividad; un uso racional de los recursos disponibles, y la adecuación a sus propias pautas culturales, tanto en el diseño como en la aplicación de nuevas tecnologías para la construcción de sus viviendas. Todos estos aspectos abren el camino para mirar con más

/optimismo el

optimismo el carácter irreversible que presenta actualmente el fenómeno del asentamiento precario en América Latina y explorar nuevos cauces que faciliten el desarrollo de estas potencialidades al servicio de un mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales de menores ingresos.

3. Participación del estado en el mejoramiento de los asentamientos humanos

Toda medida de mejoramiento de los asentamientos precarios que se emprenda con participación del estado tiene dos supuestos previos. En primer lugar, deberá reconocerse el derecho a la existencia de estos asentamientos ante la ausencia de otras alternativas viables, al menos en el corto plazo; en segundo término, deberá ponerse de manifiesto la voluntad de sostener un proceso progresivo de mejoramiento realizado por los propios asentados con todos los recursos y mecanismos de que dispone el estado. Como se sabe, el potencial de mejoramiento de los asentamientos precarios está determinado en último término por las oportunidades de los grupos de menores ingresos de participar efectivamente en las economías urbanas en expansión. Sin embargo, dadas las graves deprivaciones ambientales que padecen estos asentamientos - aunque variables de acuerdo al tiempo de existencia de los mismos, a las condiciones climáticas, a las características físicas de la zona, al nivel de ingreso y de participación en la actividad económica de los pobladores, al acceso a los servicios urbanos y la tasa de crecimiento económico del área urbana - las instituciones gubernamentales deberían aplicar medidas eficientes inmediatas.

Conviene reiterar algunas de las principales deficiencias básicas que presentan los asentamientos precarios: dificultad de acceso y alto costo del agua, muchas veces contaminada; inexistencia de servicios adecuados de eliminación de escretas; falta de espacios abiertos y de protección contra condiciones climáticas adversas; falta de privacidad, o hacinamiento; dificultades de transporte y acceso a otros sectores de la ciudad; dificultad o imposibilidad de acceder a los servicios básicos de salud, educación y recreación; condiciones sanitarias deficientes, etc.

/Teniendo en

Teniendo en cuenta estas consideraciones, las tareas de mejoramiento de los asentamientos precarios y subdivisiones ilegales serán el resultado tanto del esfuerzo de sus ocupantes (progresiva sustitución de los materiales de sus viviendas, ampliación del núcleo inicial y construcción de la infraestructura básica), como de la asistencia gubernamental principalmente destinada a la legalización de la propiedad, y a la provisión de servicios y de infraestructura, o de la combinación de ambos.

En el primer caso, estas acciones están condicionadas inicialmente por la capacidad económica de los pobladores, respecto a la cual existe una diversidad de situaciones al interior de los diferentes asentamientos. Además, su ubicación habitualmente periférica encierra una gran contradicción. Por una parte, la ocupación de estas tierras alejadas de las zonas centrales constituye la única posibilidad de llegar a obtener en el futuro derechos de propiedad sobre una porción de suelo. Por otra parte, su misma ubicación impone un mayor costo de subsistencia debido al incremento de los gastos de transporte y de abastecimiento de productos domésticos esenciales, todo lo cual conduce a una declinación del ingreso familiar, que repercute sobre la posibilidad de mejoramiento de la vivienda.

En el segundo caso, el mejoramiento consistente en la instalación de infraestructura y servicios depende de la asistencia de los organismos de gobierno, aun cuando la comunidad pueda suministrar la mano de obra requerida para su ejecución material. Sin embargo, esta asistencia está sujeta a la legalización de los derechos de propiedad. La experiencia de los "pueblos jóvenes" en Perú parece haber demostrado que la seguridad de ser propietario de la tierra alienta a las familias a realizar gastos tendientes a mejorar las condiciones de sus viviendas. En la certeza de no perder sus inversiones, los ocupantes acelerarán sus esfuerzos para procurar una solución habitacional definitiva.

No obstante, la legalización de la propiedad no siempre es condición suficiente para este mejoramiento, si los ingresos familiares no lo permiten, o cuando este procedimiento suponga un costo monetario importante. Lo mismo ocurre con la provisión estatal de los servicios que, además del pago en horas de trabajo, pudiera significar un costo monetario adicional, lo

/cual tendría

cual tendría distintos efectos en la población de los asentamientos precarios según su capacidad económica. En el caso de los grupos familiares de menores ingresos, el costo de la legalización y de los servicios podría significar la subdivisión predial a objeto de obtener ingresos adicionales, o el abandono del predio. En la medida que la asistencia gubernamental implique costos monetarios, ella constituye una extensión del mercado de la vivienda y como tal, tiende a eliminar o expulsar a quienes no pueden pagar, perpetuando de este modo el carácter reactivo del proceso de adaptación a la pobreza.

Las observaciones precedentes revelan que la solución del problema de los asentamientos precarios requiere que ésta no sea concebida sólo como un mero mejoramiento de los aspectos físicos del asentamiento a través del tiempo, por cuanto ese proceso de transformación, por sus costos, puede significar la exclusión de los más necesitados, que se verían forzados a buscar nuevas alternativas de localización, iniciando el mismo ciclo en otra zona.

Considerando que una gran proporción de la población metropolitana no constituye una demanda efectiva de vivienda y servicios urbanos, las medidas del estado para lograr un adecuado estándar de asentamiento de la población implicarían la asignación de recursos adicionales orientados a la ejecución de estos objetivos. Sin embargo, existe conciencia de que los fondos públicos son escasos, lo que constituye para algunos el mayor impedimento para mejorar las condiciones urbanas.

Sin embargo, paralelamente con el deterioro de las condiciones ambientales de las grandes mayorías, el crecimiento de las áreas metropolitanas, fruto de una creciente concentración de la población y del incremento del valor de la propiedad urbana, ha posibilitado las condiciones para la apropiación de la plusvalía inmobiliaria y una gran acumulación de capital por parte de las empresas privadas relacionadas con el desarrollo urbano que se benefician de las obras de infraestructura realizadas por el estado y de la creciente demanda de suelo urbanizado, que es escaso.

/Por consiguiente,

Por consiguiente, tanto la limitación de los fondos públicos como la consiguiente creación de condiciones para lograr un adecuado estándar de asentamiento parece depender en primera instancia, de la posibilidad de traspasar parte de los beneficios del crecimiento urbano al sector público, ampliando la cantidad de fondos disponibles y, en segundo término, del destino y utilización que se haga de los recursos disponibles con el objeto de conciliar las necesidades que deben satisfacerse con los recursos limitados.

Teniendo en cuenta que el proceso de urbanización mantendrá por largo tiempo un ritmo dinámico en la mayoría de los países, el que se acompaña de tendencias concentradoras de la población urbana en las principales áreas metropolitanas, y considerando que las características del desarrollo reciente de las economías latinoamericanas excluyen del mercado inmobiliario a grandes segmentos de la población urbana, los interrogantes que se ofrecen a futuro consisten en saber si el continuo crecimiento de las zonas de asentamiento precario puede ser guiado y convertido en un factor positivo de desarrollo, o si mantendrá sus características de deterioro ambiental y de tenencia precaria.

