

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/CONF.70/L.2
2 de octubre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

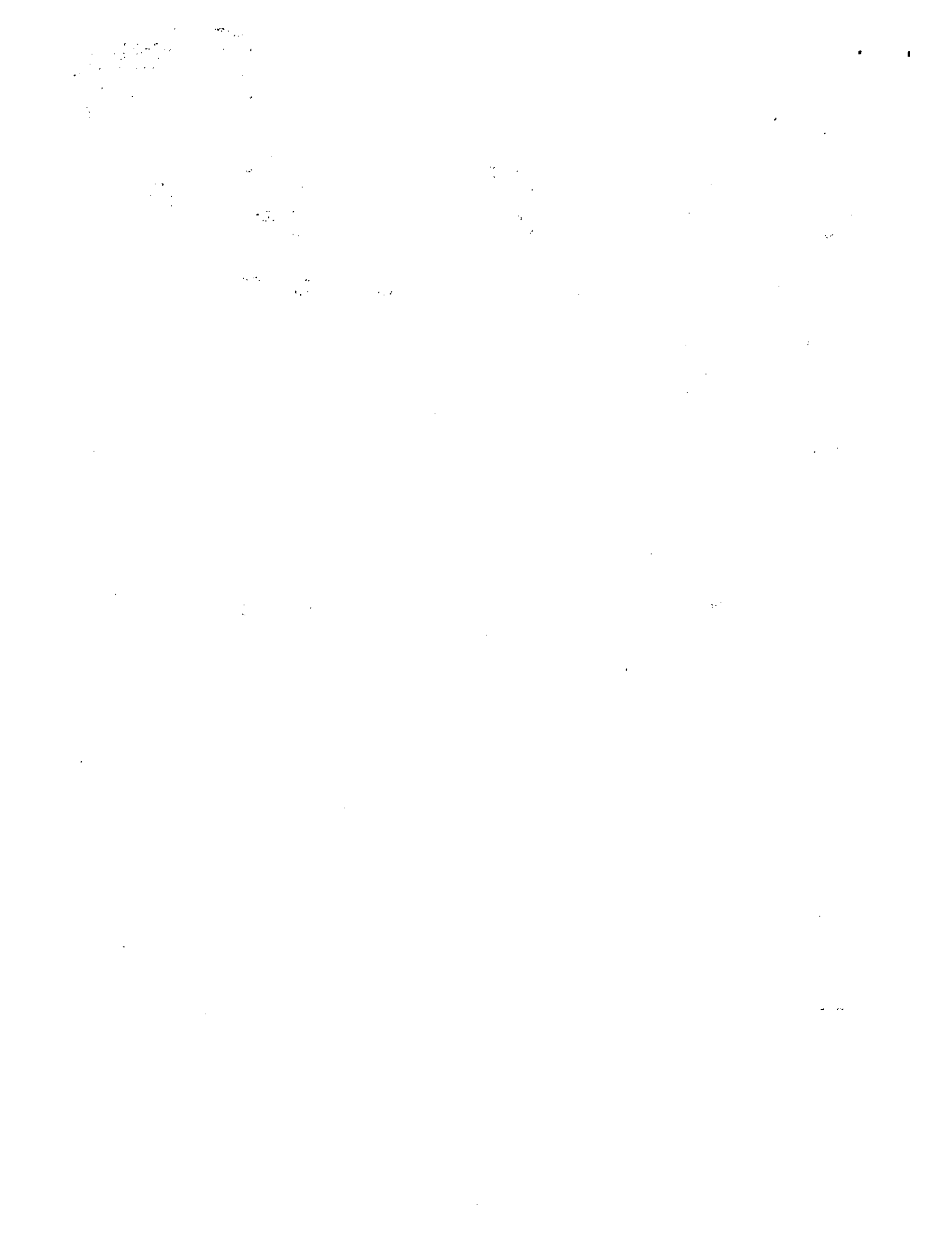
Comisión Económica para América Latina

CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE LOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS

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

Item 1 a) del Temario

LA SITUACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA
LATINA Y EL CARIBE



LA SITUACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA
LATINA Y EL CARIBE

La serie de documentos presentados por la Secretaría como marco de referencia para la discusión del punto 1 del temario */ ha sido preparada por un grupo de expertos del Proyecto HABITAT CEPAL/CIDA y del Area de Población y Desarrollo del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Los trabajos procuran interpretar un fenómeno de gran complejidad que reposa sobre la amplia temática socioeconómica de la región, pero que a diferencia de las materias que tradicionalmente preocupan a la CEPAL, tiene una proyección espacial directa.

Al examinar las relaciones entre desarrollo y asentamiento, se puede apreciar que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio están históricamente condicionadas por las características de la producción y sus implicaciones en las estructuras sociales. Este aspecto es fundamental para comprobar la dificultad de modificar las estructuras materiales del hábitat sin cambiar de manera fundamental las políticas de desarrollo, sobre todo cuando tiene que aceptarse la dificultad de realizar las transformaciones estructurales de la sociedad a corto plazo y la inercia de los asentamientos humanos, situación que resulta fácilmente comprensible dada la naturaleza permanente de su base material. En los documentos titulados Los asentamientos humanos en el desarrollo de América Latina y Población, urbanización y asentamientos humanos, se procura demostrar, en efecto, que el patrón de asentamiento debe ser concebido como un subproducto del estilo de desarrollo, de las formas y modos de producción, sus agentes, productos y destino de ellos, de la manera como se controla la producción y se distribuyen sus frutos. No existe, sin embargo, un determinismo absoluto, dado que se comprueban importantes variaciones en la

*/ Los asentamientos humanos en el desarrollo de América Latina, E/CEPAL/Conf.70/L.3; Población, urbanización y asentamientos humanos en América Latina, E/CEPAL/Conf.70/L.4; El proceso de asentamiento humano en América Latina, E/CEPAL/Conf.70/L.5; La base material del hábitat, E/CEPAL/Conf.70/L.6; Políticas de asentamiento humano para América Latina, E/CEPAL/Conf.70/L.7.

calidad del hábitat en sociedades que han tenido una historia económica similar y, por el contrario, se observa la persistencia de características materiales en situaciones que han experimentado profundas modificaciones en sus macroestructuras sociales, económicas y políticas. La conclusión es que un medio ambiente socialmente más justo es una condición necesaria pero no suficiente para que se dé un hábitat más satisfactorio.

En el documento titulado El proceso de asentamiento humano en América Latina, se examinan características que ha adoptado el asentamiento de la población en la región, así como las diferencias que desde el punto de vista histórico pueden observarse con el de otras regiones, especialmente algunas del mundo desarrollado. Las peculiaridades regionales plantean problemas propios y aportan nuevas potencialidades para un desarrollo diferente del tradicional, lo cual requiere actitudes políticas originales e innovaciones en la forma de intervención del sector público. La concentración urbana, el asentamiento precario, el crecimiento explosivo y la dispersión rural son realidades que no pueden ser alteradas fácilmente y que no deberían ser consideradas como negativas en todos los casos. La primacía que es evidente en los sistemas nacionales de asentamientos humanos no es necesariamente disfuncional en todos los casos ni en todas las etapas del desarrollo. El asentamiento precario puede ser considerado, del mismo modo, como una forma particular de encarar los problemas de ocupación, organización y acondicionamiento del espacio por parte de ciertos grupos que no disponen de medios suficientes para resolver sus necesidades de tierra y vivienda por medio del mercado convencional. El crecimiento explosivo puede ser utilizado como un medio de descentralizar importantes funciones sociales y administrativas y como vehículo de incorporación de nuevos espacios económicos. La dispersión rural es una resultante directa del escaso desarrollo de la agricultura en la mayor parte de los países de la región que opone, dentro de una dinámica de retroalimentación, una considerable cortapisa al desarrollo económico y que da lugar a corrientes migratorias que, de seguir las tendencias actuales, obstaculizarán cualquier esfuerzo por mejorar el hábitat urbano.

/En el

En el documento titulado La base material del hábitat, se estudia el funcionamiento de los sistemas de producción y distribución de viviendas, infraestructura y servicios dentro del mercado inmobiliario libre, en el mercado subsidiado, y en los sistemas informales que sirven al asentamiento precario. Si formulan, además, algunas distinciones importantes, todas las cuales tienen implicaciones diferentes pero igualmente significativas para la percepción de las necesidades sociales, la planificación de la oferta, las tecnologías aplicadas, los recursos disponibles y los mecanismos de distribución. Esta forma novedosa de examinar los problemas de vivienda, infraestructura y servicios ha de suscitar importantes debates en relación con los métodos tradicionales que ponen el acento en las disponibilidades financieras y que consideran la tecnología aplicada a los asentamientos humanos como constante más que como variable susceptible de manejo político.

Al abordar los problemas del suministro de viviendas, infraestructura y servicios, resulta inevitable examinar lo relativo a la tierra y los materiales de construcción, dos aspectos sin duda fundamentales en cualquier esfuerzo por mejorar la calidad del hábitat. Aquí, los formidables problemas creados por la existencia de mercados oligopólicos y la presencia de fuerzas especulativas reclaman, más que en ningún otro caso, intervenciones políticas que, aun cuando puedan parecer radicales, no son en su totalidad incompatibles con las estructuras socio-políticas de los países de la región.

En el documento titulado Políticas de asentamiento humano para América Latina, se estudian las implicaciones teóricas y prácticas de la intervención del sector público en el proceso de asentamiento humano y se formulan algunas alternativas estratégicas más con el propósito de motivar el debate en relación con sus posibles consecuencias prácticas, que como opciones reales. Debe entenderse que este documento no intenta proponer políticas a los gobiernos, sino más bien llamar la atención sobre aquellos campos de acción donde se requiere la intervención del estado. Esta intervención parece indispensable en varios planos: políticas generales de asentamiento humano; políticas específicas de desarrollo urbano; políticas para abordar el crecimiento explosivo, el asentamiento precario, el asentamiento rural, /y políticas

y políticas de vivienda, infraestructura y servicios. Además, se considera necesario formular y llevar a cabo políticas de gestión destinadas a ampliar la base de participación de la población, y poner en marcha políticas de formación de recursos humanos para el hábitat.

Los primeros cuatro documentos tienen como finalidad ofrecer una visión global de la situación de los asentamientos humanos en la región, del modo como se la puede interpretar a la luz de la información específica resultante de un estudio especial al respecto y del conocimiento general de la Secretaría Ejecutiva sobre temas conexos. En todos estos trabajos se manifiesta un especial interés por identificar las variables críticas que tienen importancia decisiva en el origen y evolución de los asentamientos humanos, a fin de poder plantear de manera más objetiva los problemas de los asentamientos humanos y la eficacia relativa de las políticas.

Al considerar la acción del estado en el proceso de asentamiento humano, surgen inevitablemente algunas cuestiones fundamentales. La primera de ellas tiene que ver con las posibilidades reales de lograr intervenciones útiles en un fenómeno tan complejo que deriva de las políticas nacionales de desarrollo general, empleo, población, distribución del producto y bienestar social, cada una de las cuales tiene sus propias dificultades conceptuales y operativas. Existe la idea de que el factor espacial es una variable común a estas políticas que debería ser analizado dentro de una sola unidad conceptual, y que esta unidad conceptual es la razón de ser de las políticas sobre asentamientos humanos. Esta noción debería debatirse a la luz de la importancia relativa que puedan concederle los Estados miembros de CEPAL.

A juicio de la Secretaría, los asentamientos humanos constituyen un tema político específico que se justifica por la importancia que tiene el hábitat para la sociedad en su conjunto y que requiere intervenciones deliberadas y específicas dado que:

i) una distribución espacial equitativa de las oportunidades es un componente esencial del desarrollo que no es efecto del simple juego de las fuerzas económicas; ii) la calidad del hábitat no es el mero resultado de mejores condiciones socioeconómicas generales, sino de un esfuerzo deliberado por mejorar la base material, espacial e institucional de los asentamientos

/humanos, y

humanos, y iii) el mejoramiento del hábitat sólo puede ser logrado a través de formas de gestión que cuenten con el pleno respaldo, cooperación y participación popular.

Otro aspecto importante es el relativo al contenido y alcance de las políticas de asentamiento humano. Si ellas han de concertar y unificar las políticas generales de desarrollo con las políticas sectoriales - de empleo, distribución de ingreso, población y bienestar social -, cabría preguntarse hasta qué punto es posible modificar las tendencias de la localización de la actividad económica y de la distribución espacial de las inversiones de capital social básico, a fin de crear deliberadamente nuevas concentraciones de inversiones públicas y privadas para orientar la distribución de la población. Habría que examinar, también, las posibilidades reales de reorientar, en el ámbito local, los programas de vivienda, infraestructura y servicios de modo de adaptar de manera más eficaz las asignaciones del gobierno central a las necesidades específicas de cada lugar.

A lo largo de los debates seguramente surgirán alternativas estratégicas diferentes. El documento que comentamos contiene una serie de sugerencias que podrían servir de base para la discusión, aunque debe tenerse presente que no se trata de recomendaciones específicas sino de la enumeración de una serie de opciones que sólo pretenden incentivar el debate mediante ejemplos concretos de posibles cursos de acción. En realidad, la única recomendación que podría hacer la Secretaría sería la conveniencia de explicitar las políticas de asentamiento humano - cualquiera que ellas sean - con el propósito de asegurar su operacionalidad.

Al considerar la intervención política como factor fundamental en los procesos de asentamiento humano, se plantea nuevamente el debate en torno a la naturaleza del hábitat y sus relaciones con el desarrollo.

Es evidente que no puede concebirse un hábitat satisfactorio en condiciones de desempleo crónico, pobreza generalizada, falta de participación política e injusticia social, aun cuando sus bases materiales pudieran haber alcanzado un buen nivel de eficiencia. A la inversa, como sucede en algunas economías centralmente planificadas, el medio ambiente social ofrece mejores condiciones generales pero no alcanza por sí solo a modificar el hábitat.

El estilo de desarrollo y su impacto en las estructuras tradicionales son factores determinantes en la configuración de dicho medio social y por lo tanto del hábitat, si bien este determinismo no es absoluto. Existe siempre un cierto margen de libertad que permite actuar discrecionalmente en la organización, equipamiento y uso del espacio. Un medio social más justo es condición necesaria, pero no suficiente para lograr un hábitat propicio para el desarrollo humano.

Aceptar este margen de libertad, restringido pero todavía posible, equivale reconocer que existe un campo de actividad diferenciado que es el de los asentamientos humanos. La existencia de esta reserva discrecional permite explicar la diversidad ambiental que puede observarse en países y asentamientos que han experimentado historias políticas y económicas similares. A la inversa, cuando no se tiene en cuenta la necesidad de manejar variables espaciales, la inercia propia de las estructuras materiales opone una tenaz resistencia a la transformación del hábitat por más que se hayan producido cambios sustanciales en las estructuras socioeconómicas.

El margen discrecional a que se ha hecho referencia se manifiesta esencialmente en la tecnología que se aplicó a la organización, equipamiento y utilización del espacio geográfico y a la organización institucional con que se controlan dichos procesos. A pesar de ello, estos factores no son siempre reconocidos como variables dependientes de la voluntad política. Este reconocimiento parece esencial para poder utilizar la libertad restringida a que se ha hecho mención y que constituye la base para la acción posible en cualquier esfuerzo por mejorar la calidad del hábitat humano.

Al definir en forma operativa el campo de actividad de los asentamientos humanos, conviene diferenciar entre la acción de asentar una población dentro de un territorio dado - es decir, ocupar, organizar, equipar y utilizar el espacio - y los efectos de esa acción: los asentamientos humanos propiamente tales o hábitat.

La acción de asentar a la población, como acto deliberado, tiene profundas implicaciones políticas que no pueden separarse del hábitat. De allí la importancia de definir y aplicar políticas expresas de asentamiento.

/Estas políticas

Estas políticas no son, sin embargo, independientes de las políticas generales de desarrollo, especialmente las que tienen que ver con el empleo, el ingreso y la atención a las necesidades sociales de la población. Las políticas de asentamiento humano agrupan esencialmente los aspectos espaciales contenidos explícita o implícitamente en esas políticas más generales. La localización de la actividad económica y el asentamiento de la población así como la distribución espacial de la infraestructura y de las inversiones de capital social básico son, por lo tanto, los componentes básicos de dicha política.

Las políticas de asentamiento humano se sitúan por naturaleza en un plano nacional y dependen de las decisiones del gobierno central. Su definición e instrumentos operativos se sobreponen a un conjunto político diferente, pero directamente vinculado a los asentamientos humanos en cuanto a estructura material. Se trata de la gestión del hábitat, es decir del manejo de las tecnologías y medios institucionales que son necesarios para organizar, equipar y utilizar el espacio. La gestión del hábitat requiere esencialmente la consideración de realidades ecológicas y culturales que sólo pueden manejarse a escala local. En efecto, las políticas de asentamiento humano no podrían por sí mismas traducirse en estructuras materiales diseñadas de modo de ofrecer soluciones ambientales satisfactorias para la diversidad de climas, topografías y culturas que componen el mosaico nacional de regiones y localidades. En síntesis, el estudio de los asentamientos humanos se justifica como actividad específica para el quehacer político y profesional. El reconocimiento de la necesidad de diseñar y llevar a cabo políticas definidas de asentamiento humano, por un parte, y la necesidad de crear los materiales e instrumentos operativos apropiados para la gestión del hábitat, por otra, fue el mensaje más importante de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que se reunió en Vancouver, en 1976. Dicha conferencia dio origen a nuevas perspectivas para los viejos problemas de la vivienda, el desarrollo urbano, rural y regional, y también promovió un interés renovado por las políticas de población y de medio ambiente con las cuales comparte su preocupación espacial.

/En reconocimiento

En reconocimiento de la multiplicidad y complejidad de los factores que intervienen en el campo de los asentamientos humanos, las Naciones Unidas decidieron por medio de la Resolución 32/162 de la Asamblea General que al examinar el tema se consideren los sectores siguientes: "Políticas y estrategia en materia de asentamientos humanos; planificación de los asentamientos humanos; instituciones y gestión; vivienda, infraestructura y servicios; la tierra, y la participación popular".

Las definiciones de política adoptadas en varias conferencias de las Naciones Unidas ofrecen un telón de fondo para el sustento político e ideológico de las actividades de la CEPAL en este campo. Dicho telón de fondo está constituido por el nuevo orden económico internacional, la defensa del medio ambiente y la salvaguarda de los valores humanos. Algunas de sus implicaciones concretas se refieren a objetivos tales como la interdependencia entre las naciones en vez de la dependencia económica, política y cultural; la auto-afirmación de países y culturas; la atención preferencial a las exigencias de las mayorías nacionales; la conservación del patrimonio de recursos naturales de las generaciones actuales y futuras, y el aumento de la participación popular en las decisiones de política y su ejecución.

