

62

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/CONF.70/L.7

11 de octubre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

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

POLITICAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS PARA
AMERICA LATINA

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. POLITICAS GENERALES	3
II. POLITICAS ESPECIFICAS	5
1. Políticas de desarrollo urbano	5
2. Políticas relativas a las ciudades de crecimiento explosivo	10
3. Políticas de asentamiento precario	12
4. Políticas de asentamiento rural	14
5. Políticas de vivienda, infraestructura y servicios ...	18
III. POLITICAS DE GESTION	26
IV. POLITICAS DE RECURSOS HUMANOS	34

Introducción

El estudio e interpretación del proceso de asentamiento humano que se ha llevado a cabo dentro del proyecto CEPAL/CIDA proporciona una base de conocimiento indispensable para examinar el problema de las políticas que puedan formularse e implantarse en los países de la región para mejorar la calidad del hábitat.

En dicho estudio, el asentamiento humano ha sido definido como la acción de ocupar, organizar, acondicionar y utilizar el espacio. La elección del lugar de residencia y en general, del emplazamiento de cualquier actividad, está fuertemente influida por la localización de actividades afines o complementarias y de la infraestructura e instalaciones que sirven los propósitos de esta actividad. Cuando existe una intención deliberada de atraer las localizaciones hacia determinados puntos o evitar su instalación en otros, el asentamiento resulta orientado.

El asentamiento humano, ya sea que se lo entienda como un proceso espontáneo de movimientos de población en busca de mejores oportunidades de desarrollo personal, o bien como el resultado de la aplicación de políticas deliberadas, toma forma concreta al contacto con las características geográficas, ecológicas y culturales de un lugar determinado en los asentamientos humanos o hábitat, es decir en las metrópolis, ciudades, pueblos y caseríos donde se reúne la población en formas definidas de producción y relacionamiento humano. El asentamiento contempla en su dimensión material y local las instalaciones físicas necesarias a la producción y distribución de bienes y servicios, las edificaciones de uso público y colectivo, las viviendas, la infraestructura y los servicios necesarios para las actividades humanas que se cumplen dentro del asentamiento.

Esta definición permite apreciar las ventajas de someter el asentamiento humano a políticas públicas con el propósito de asegurar, por una parte, una relación óptima entre la localización de la actividad económica, las inversiones de capital social básico y la distribución geográfica de la población y, por otra parte, maximizar la utilización de los recursos locales para mejorar la calidad del hábitat.

/Las políticas

Las políticas de este tipo son necesarias, en realidad, no sólo para optimizar el uso social de los recursos e incorporar a toda la población del país dentro de la economía nacional, sino también para hacer posible formas de distribución más equitativas de los beneficios del desarrollo dentro del conjunto de la población del país. Las desigualdades regionales internas han sido reconocidas, en efecto, como una consecuencia indeseable del desarrollo concentrado, y se admite sin reservas que la distribución de las inversiones de capital social básico no es equitativa desde el punto de vista geográfico, ni siquiera dentro de las ciudades.

Las políticas de asentamiento humano son aquellas que tienen por objeto intervenir en forma deliberada y para fines específicos en la ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio. Se trata de políticas públicas que difieren de las políticas socioeconómicas generales, entre otras cosas, por la presencia dominante del factor espacial. En realidad las políticas de asentamiento dependen de aquéllas en cuanto el hábitat depende, en gran medida, de las condiciones sociales y económicas que afectan a la sociedad en su conjunto. Resultaría imposible, como ya se ha dicho, imaginar un hábitat satisfactorio en un entorno socialmente injusto.

Las políticas de asentamiento humano se refieren, por lo tanto, y en última instancia, a la calidad del hábitat, es decir al entorno en que se realizan las actividades cotidianas del hombre y su familia. El hábitat está determinado por los factores macroestructurales de orden económico, social y espacial, y se manifiesta a través de aspectos materiales, espaciales e institucionales que sólo adquieren características concretas dentro de un lugar geográfico, ecológico y culturalmente definido. La posibilidad de actuar sobre estos elementos dentro del conjunto de condicionantes nacionales define el ámbito de las políticas de hábitat.

Hay que reconocer que sólo excepcionalmente pueden encontrarse en la región políticas nacionales expresas de asentamiento humano. Ellas están implícitamente incluidas en otras políticas. En una dimensión local concreta se encuentran frecuentemente referencias normativas al uso del suelo, densidades de ocupación y programas de obras y servicios públicos, pero aun aquí es difícil percibir una preocupación global por los problemas del asentamiento en su conjunto.

/Las políticas

Las políticas de asentamiento deben ser consideradas en varios planos en función de sus objetivos y mecanismos de decisión. Existe, en primer lugar, una dimensión nacional que comprende tanto las políticas generales como las específicas con relación al asentamiento, y, en segundo lugar, una dimensión local, que se refiere a las expresiones concretas del hábitat. Dentro de las prácticas comunes a los países de la región, esta separación no corresponde a formas institucionalmente bien definidas a pesar de existir una instancia administrativa local.

I. POLITICAS GENERALES

Los asentamientos de cada país forman parte de sistemas más o menos articulados de centros (asentamientos humanos) que cumplen funciones específicas con respecto a la población y al territorio. Metrópolis, ciudades, pueblos y caseríos no explican su existencia por sí mismos; su tamaño y funciones dan lugar a relaciones de interdependencia con respecto a las actividades productivas, administrativas y sociales del país. Sin ellos no se podrían cumplir las funciones económicas y políticas ni cabría una vinculación entre la oferta y la demanda. El sistema de asentamientos depende de la forma en que se desarrolla el país, pero su estructura y dinámica puede ser más o menos funcional con respecto al modelo de desarrollo que se aplica. Sobre todo porque la distribución geográfica de la actividad económica, de las inversiones del sector público y del privado, y de la población se ajustan a distintos criterios de racionalidad. En general, los cambios en el sistema son más lentos que los cambios en la estructura socioeconómica y por lo tanto, existe un retardo en la transformación del sistema. Esta inercia es, sin embargo, menor dentro de los asentamientos mismos, en los cuales los cambios repentinos en las funciones económicas suelen ir acompañados más o menos rápidamente por transformaciones en la organización del asentamiento. Así, se explica, por ejemplo, el crecimiento explosivo de aquellos centros donde se concentran nuevas actividades industriales o agropecuarias.

Los cambios en el proceso de desarrollo pueden dar lugar a situaciones reales o aparentes de conflicto entre algunas características de la red y los objetivos generales del desarrollo. Así por ejemplo, la dispersión, que es

/característica de

característica de las redes de asentamientos rurales, se presenta como un factor adverso para el desarrollo agropecuario y, sin duda, para la integración nacional. En este caso, las características del sistema de asentamiento opone un obstáculo al desarrollo, pero este obstáculo sólo podrá eliminarse con los instrumentos disponibles por el estado para actuar sobre las variables que determinan la dispersión rural. Como el estado no dispone, por lo general - salvo en las economías centralmente planificadas - de todos los elementos para poder alterar a corto plazo el patrón de asentamiento, deben combinarse una serie de instrumentos: inversiones directas, estímulos fiscales, cambios en la legislación y asistencia técnica para lograr la cooperación del sector privado.

Las políticas generales de asentamiento humano pueden definirse como el conjunto de objetivos e instrumentos que se proponen armonizar las características y tendencias del sistema de asentamiento humano con los procesos de desarrollo nacional.

En la práctica, las políticas de asentamiento humano se estructuran con los aspectos espaciales de las políticas de desarrollo general (en especial, las que se refieren a la localización de la actividad económica) y de las políticas sectoriales, tales como las de empleo, ingreso, población y bienestar social. La armonización de los aspectos espaciales de esas políticas, que muchas veces no son explícitos, constituye el primer paso para formular políticas generales de asentamiento humano, lo que implicaría la introducción de la variable espacial en el planeamiento y ejecución de los planes nacionales de desarrollo. En la medida que las políticas de asentamiento adquieran características distintivas y se hagan explícitas, podrán constituir un elemento indispensable para lograr la adecuación entre los procesos de desarrollo y asentamiento. Es especialmente importante destacar el papel inductor que tienen las inversiones de capital social básico y las intervenciones directas del sector público en algunas actividades claves, para producir efectos sensibles en el patrón de asentamiento. Al examinar de manera directa la historia reciente puede comprobarse una tendencia creciente del estado a participar en estas actividades (inversiones en infraestructura y promoción de la industria básica), pero no se ha hecho notar todavía una intencionalidad manifiesta en cuanto a sus efectos sobre el sistema de asentamiento humano.

/En síntesis,

En síntesis, aun cuando una serie de políticas tienen efectos espaciales directos y complementarios, ellas no están integradas en un cuerpo orgánico de políticas de asentamiento humano. Estas políticas deben ser, además, manifiestas o explícitas si han de servir de apoyo a un conjunto más amplio de políticas específicas.

II. POLITICAS ESPECIFICAS

Como se ha señalado en otro documento de esta conferencia,^{1/} el proceso de asentamiento toma en la región modalidades específicas que lo diferencian de la experiencia de otras regiones. Sus principales características parecen ser la concentración urbana, especialmente en las metrópolis nacionales; una gran dispersión rural; el crecimiento explosivo de algunos centros donde se concentran inversiones industriales y agropecuarias, y el carácter precario que tiene para un sector creciente de la población el asentamiento urbano. Dichas características, al parecer, seguirán imponiendo formas específicas de asentamiento que sólo podrán cambiar a largo plazo. Al tratar de mejorar la calidad del hábitat, no se podrá dejar de lado la formulación y ejecución de políticas específicas para dichas modalidades.

1. Políticas de desarrollo urbano

Las deseconomías de escala que afectan por lo menos al transporte y a los servicios públicos, la contaminación ambiental, el alto costo de vida, la congestión del tránsito, la creciente violencia colectiva, no alcanzan a neutralizar las ventajas que tiene la concentración urbana para la población que vive en las áreas metropolitanas. Estas ventajas son mayores para unos que para otros, pero hasta los más pobres están dispuestos a pagar altos precios por el privilegio de vivir en las metrópolis. De otro modo, no se explicaría la preferencia de la población por el hábitat metropolitano. Para los habitantes que viven en el resto del país, el precio de la concentración urbana es la falta de oportunidades y de estímulo, y el empobrecimiento general de la vida. Con todo, existe una sensación generalizada de malestar

^{1/} El proceso de asentamiento humano en América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.5.

con respecto a la gran ciudad que se traduce frecuentemente en propuestas de descentralización. No obstante, caben algunas observaciones respecto de este fenómeno. La concentración metropolitana es una consecuencia característica de los profundos desequilibrios que dominan en los asentamientos humanos de casi todos los países de la región. Por otra parte, la primacía de los sistemas urbanos es una consecuencia inevitable de los estilos de desarrollo de concentración-dependencia. Sus efectos no son, sin embargo, iguales en todos los países. En los países pequeños, cuya frontera económica ha sido ya ocupada, no sería necesario ni siquiera posible, evitar un patrón de alta primacía en el sistema, que en general se comporta como el de una región metropolitana donde los principales problemas serán de relación geográfica y no de cambio de funciones de las unidades. En cambio, mantener un patrón de ciudad-estado en un país grande con espacios económicamente vacíos sería equivalente a aislar poblaciones y recursos y, por lo tanto, a limitar artificialmente la frontera económica.

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

Sin embargo, parece viable alcanzar una cierta descentralización concentrada, mediante un aumento en el número de subcentros nacionales destinados a recibir actividades transferidas desde la metrópolis nacional o a desarrollar otras, incorporando nuevas capacidades productivas. La experiencia reciente del desarrollo industrial de América Latina muestra el papel importante que cumplieron Sao Paulo, Monterrey, Medellín y Guayaquil en las etapas iniciales del proceso de desarrollo de sus respectivos países. Será necesario, sin embargo, contar con la capacidad de iniciativa de los individuos, la identificación con su región y la autodeterminación que caracterizó el surgimiento y desarrollo de estas metrópolis subnacionales.

/Es necesario

Es necesario hacer notar, en segundo término, que la descentralización entraña altos costos económicos y requiere del apoyo masivo y continuado del estado. Además, la transferencia de poder es siempre resistida por las burocracias tradicionales. La descentralización de actividades económicas requiere de la existencia previa de economías externas y de factores de organización, capital y recursos humanos que sólo se dan en las grandes concentraciones urbanas. De este modo, la concentración metropolitana sería, dialécticamente, una condición para la descentralización. No es fortuito que en América Latina, las primeras concentraciones de inversiones industriales realizadas fuera de los centros tradicionales hayan sido llevadas a cabo por empresas del sector público, en forma aislada o en asociación con consorcios multinacionales. Sólo las grandes empresas disponen de recursos de capital suficiente para realizar inversiones cuantiosas, capacidad de organización para iniciar nuevas actividades en gran escala, y personal debidamente calificado. Aparentemente, la descentralización ha empezado a producirse, y si bien sus resultados en términos del hábitat no pueden considerarse satisfactorios, como se ve en el caso del crecimiento explosivo, ello se debe posiblemente a la ausencia de políticas adecuadas para aprovechar en un sentido positivo una posible tendencia descentralizadora.

Descubrir nuevas vocaciones para las ciudades de segundo rango, dotarlas de las economías externas necesarias y preparar sus zonas rurales a fin de aprovechar la expansión del mercado urbano, pueden ser medidas necesarias para un desarrollo que procure seleccionar los asentamientos de mayor potencialidad, a fin de acelerar un proceso que, librado a sus propias fuerzas tomaría más tiempo para hacerse presente, evitando la anarquía que acompaña al crecimiento acelerado cuando no ha sido debidamente previsto.

No debería olvidarse, por otra parte, que muchos de los problemas de las metrópolis dependen más de la organización del espacio, de la utilización del suelo y de su equipamiento que del tamaño del asentamiento. Si problemas como el de la contaminación ambiental se perciben con mayor claridad en las metrópolis ello posiblemente se deba más a factores locales, tales como el número de vehículos automotores en relación con la población y ciertas

/condiciones geográficas

condiciones geográficas desfavorables.^{2/} Si las metrópolis concentran las mejores oportunidades y también generan muchos de los obstáculos para su más amplia difusión, es posible que exista un problema de equidad más que de falta de recursos. En síntesis, muchos de los problemas de desarrollo de las metrópolis y grandes ciudades están más relacionados con la forma desigual de crecimiento urbano que con el tamaño de la población. Es más, este desarrollo desigual no está tan vinculado al rápido crecimiento de la demanda sino a la capacidad de atenderla, lo cual proviene básicamente de restricciones institucionales y económicas por el lado de la oferta, y falta de tecnologías apropiadas. Una opción viable parece ser la adopción de una política de desarrollo metropolitano basada en la optimización de sus formas de organización, equipamiento y utilización del espacio.

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

Si se sustituye el transporte individual por sistemas eficientes y cómodos de transporte colectivo, se podrían aliviar problemas de la mayor importancia para la calidad del hábitat metropolitano, incluida la contaminación producida por los vehículos automotores de combustión interna. No cabe duda que se trata de una opción costosa y difícil, por cuanto encontrará fuerte oposición de parte de poderosos intereses privados y de la población que encuentra en el automóvil un símbolo de prestigio social. Sin embargo, la tecnología del transporte urbano puede ofrecer soluciones alternativas

2/ El hecho de que los peores problemas de contaminación y transporte se presenten en ciudades de tamaño diferente como México, Caracas, São Paulo y Santiago, puede ser explicado porque las tres primeras tienen el mayor número de vehículos por cada 1 000 habitantes en la región (8, 10 y 8 respectivamente), y porque la primera y la última tienen condiciones geográficas que impiden la circulación de las masas de aire en ciertos períodos del año.

apropiadas a los costosos sistemas de trenes subterráneos, mientras que los crecientes problemas de congestión y de escasez de combustibles pueden convencer al sector de la población que utiliza automóviles privados para su transporte acerca de la falta de racionalidad del sistema actual.^{3/}

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

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

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

3/ Al menos en una ciudad de la región, Curitiba, que cuenta con más de un millón de habitantes, se ha podido demostrar la viabilidad de establecer nuevos sistemas de transporte colectivo basados en omnibuses que circulan en vías reservadas a lo largo de una red "estructural". Estos sistemas se han aplicado parcialmente en ciudades de mayor tamaño, como Lima, y parecen ofrecer una alternativa adecuada y de menor costo que el ferrocarril metropolitano.

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

2. Políticas relativas a las ciudades de crecimiento explosivo

Del estudio HABITAT CEPAL/CIDA surge claramente la imagen de una nueva generación de ciudades en América Latina.^{4/} No obstante, estos nuevos centros poblados son aglomeraciones anárquicas de personas e instalaciones productivas más que verdaderas ciudades. Ocurre que se establecen nuevos asentamientos humanos como resultado de la concentración de inversiones y que este fenómeno que sería en principio positivo para el país en su conjunto, adquiere connotaciones negativas en cuanto a la calidad del hábitat. Este fenómeno justifica que se piense en estrategias de creación de nuevas ciudades destinadas a aprovechar las circunstancias económicas que surgen en virtud del desarrollo, a fin de lograr formas más satisfactorias en el hábitat.

Con el objeto de aprovechar la potencialidad del crecimiento explosivo, eliminando o reduciendo sus aspectos socialmente adversos, pueden proponerse diversas estrategias: i) las que están destinadas a afectar la condición de enclave; ii) las que tienen por fin estabilizar el carácter transitorio y explosivo del fenómeno, y iii) las que tienden a mejorar las condiciones materiales del hábitat. Los tres grupos de objetivos son interdependientes en gran medida.

Para ampliar la vinculación del centro emergente con el resto de la economía del país y no solamente con la metrópolis nacional, se ha sugerido la diversificación de las funciones económicas y el desarrollo de la periferia rural. Para ello será necesario estimular nuevas actividades industriales y agroindustriales, lo que supone descubrir nuevas vocaciones de desarrollo para la zona o región donde se sitúa el centro emergente; preparar perfiles para

4/ Véase El proceso de asentamiento en América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.5; Proyecto HABITAT CEPAL/CIDA, Centros de crecimiento explosivo y CECREX, Un modelo de crecimiento explosivo de la población originado en la concentración de inversiones industriales.

nuevas actividades, subsidiando al sector privado o asumiéndolas directamente, y crear la infraestructura de transporte y comunicaciones que permita conectar el centro emergente con su zona de influencia.

A fin de compatibilizar el crecimiento económico con las oportunidades de empleo, se podrían programar en forma combinada las inversiones industriales y de capital social básico de modo de evitar fluctuaciones bruscas en la demanda de mano de obra durante los primeros años de la implantación industrial.

Mediante la capacitación de la mano de obra y el establecimiento de servicios de información del mercado de trabajo de la metrópolis y otros centros de demanda potencial de mano de obra, se puede ayudar a reabsorber los trabajadores desplazados. No será posible, sin embargo, eliminar completamente todos los factores de desequilibrio en situaciones de desempleo generalizado.

Con el objeto de mejorar las condiciones del hábitat y reducir en lo posible los inconvenientes iniciales, parece indispensable resolver el problema generado por el vacío de autoridad que se ha observado en todos los casos estudiados, incluso en los que fueron sometidos a planificación previa. Es posible que muchas de las dificultades se originen por la ausencia de lazos e intereses comunes entre personas que son en su totalidad inmigrantes y, por lo tanto, no están todavía identificadas con la nueva comunidad. Habrá que aceptar en consecuencia, que la propagación del desarrollo es, sin duda, la mejor condición para el éxito. Para lograrlo es posible que sea indispensable la creación de empresas públicas con creciente representación de las fuerzas locales, que reciban una amplia delegación de poder y recursos del gobierno central y que cuenten con la cooperación de la o las empresas a cargo del desarrollo industrial.

Las nuevas ciudades requerirán también nuevos métodos de planificación y tecnologías más apropiadas para que sea posible organizar y equipar el espacio con la celeridad necesaria. Los métodos corrientes de planeamiento urbano y las tecnologías aplicadas al equipamiento y construcción de viviendas, infraestructura y servicios no se adaptan a las condiciones de extrema celeridad con que se produce el asentamiento. Estos tópicos son examinados con mayor detalle más adelante y en el documento L.9 de esta Conferencia.^{5/}

^{5/} Tecnología para el asentamiento humano en América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.9.

3. Políticas de asentamiento precario

Cualquier proyección realista de la situación de los asentamientos humanos tendría seguramente que reconocer que el asentamiento precario se mantendrá en el futuro, y que puede anticiparse como una de las principales formas de ocupación, organización, equipamiento y utilización del espacio. No sería aventurado suponer que esta forma particular de asentamiento seguirá ganando importancia en las zonas urbanas y que se constituirá en una modalidad habitual de crecimiento de las ciudades. No será pues posible mantener por mucho tiempo la forma poco definida en que se ha encarado este fenómeno, sobre el cual la definición de políticas parece una necesidad inaplazable.

Los problemas sociales derivados de una forma de asentamiento irregular en relación con el modelo habitualmente aceptado por la sociedad, provienen en gran medida de su situación marginal. La autosatisfacción de necesidades sociales por un grupo constituye un principio de discriminación que no favorece ni al grupo ni a la sociedad. Mucho más cuando dicha autosatisfacción es consecuencia de la falta de apoyo o insumos (financiamiento, tecnología, disponibilidad de tierra y materiales de construcción) de que disponen los demás sectores sociales, y cuando las estrategias desarrolladas para sustituir aquellos elementos suponen la aplicación de trabajo adicional por quienes tienen por lo general que realizar un mayor esfuerzo material.^{6/}

Las tecnologías apropiadas para las condiciones en que se lleva a cabo la autoconstrucción son muy diferentes de las que aplica el resto de la sociedad para su provisión de vivienda, infraestructura y servicios (VIS). Por lo tanto, la autoconstrucción no se beneficia de las economías de escala de la producción de materiales de construcción, sino en la escasa medida en que puede acceder a ella, ni participa del avance tecnológico general. Dado que las formas de organización del sistema informal no se parecen a las del resto de la sociedad, éstas se mantienen en desventaja en relación con las conquistas laborales de la fuerza de trabajo organizada del sistema formal. Las dificultades legales surgidas de la ocupación precaria del suelo obstaculizan la valorización de las viviendas construidas y con frecuencia hacen que se pierda el trabajo aplicado.

6/ Véase El proceso de asentamiento en América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.5, y CEPAL/CIDA, Asentamiento precario en las áreas metropolitanas, Proyecto Hábitat.

Las estrategias que pueden concebirse en cuanto al asentamiento precario pueden contemplar dos grandes opciones: la absorción de las demandas de VIS de los grupos que se asientan precariamente mediante mecanismos de mercado; y el mejoramiento de la producción informal de VIS.

La primera requiere de un aumento sustancial en los ingresos de los grupos más pobres y de los recursos asignados al sector vivienda. Aun cuando la segunda condición pudiera ser posible, quedaría todavía la primera, la cual no podría hacerse efectiva sino después de muchos años. En este plazo, la importancia del asentamiento precario habría aumentado de modo de hacer prácticamente inviable la opción.

Pocas dudas caben, por consiguiente, de que la segunda opción parece ser la más realista. Ella implica, sin embargo, el reconocimiento de formas particulares de organización; la dotación de instrumentos legales y financieros que permitan la gestión del asentamiento; la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, y formas de habilitación de terrenos urbanos que ofrezcan alternativas no compatibles con el mercado inmobiliario libre.

El hecho de que el asentamiento precario haya podido no sólo subsistir, sino que se presente como un fenómeno en expansión indica su vigor y por lo tanto las ventajas prácticas de su incorporación como forma aceptada y normal de asentamiento. Al respecto, sin embargo, surgen una serie de obstáculos que demandarán imaginación y voluntad política para ser superados, principalmente porque ello supone concebir y poner en marcha formas no discriminatorias de articulación con el resto de la sociedad.

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

En segundo lugar, debería abordarse el problema del reconocimiento de formas de organización y equipamiento que frecuentemente contrarían leyes y reglamentos vigentes. Introducir un régimen de excepción supondría reconocer una personería jurídica que habilitara a las asociaciones de pobladores de asentamientos precarios como sujetos de crédito y de gestión equivalentes a otras organizaciones cooperativistas. Esta condición es extremadamente importante, teniendo en cuenta la reticencia del sistema informal a la

/introducción de

introducción de formas externas de organización. El mayor obstáculo ha de provenir seguramente de la incompatibilidad entre la motivación del sector formal basada en el lucro y la solidaridad social que constituye el elemento de unión de los grupos gestores de procesos de asentamiento humano.

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

En cuarto lugar, las tecnologías empíricas actualmente aplicadas en este tipo de asentamiento ofrecen dificultades prácticas y muestran escasa eficiencia en la aplicación del trabajo, como consecuencia de la falta de renovación técnica y de la discontinuidad de los procesos de construcción. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas para el asentamiento precario es una actividad que puede iniciarse casi de inmediato. La difusión de nuevas tecnologías en las condiciones que dominan la producción informal reclaman, sin embargo, técnicas de comunicación social todavía no incorporadas a la construcción.

En quinto lugar, habría que prevenir cualquier intento de paternalismo. No debería olvidarse que la organización es el recurso más importante de los pobres y que ella se asienta en la participación.

4. Políticas de asentamiento rural

El hábitat está mucho más estrechamente vinculado a las diferentes formas de producción que a cualquiera otra categoría de asentamiento humano. Por ello se hace aquí más necesaria una mayor consideración de los aspectos macroestructurales y de las características de la economía rural.

La proyección de la situación actual no permite entrever que se reducirán los conflictos sociales existentes en el campo mediante la simple evolución de las tendencias actuales. La capitalización de la agricultura comercial dará lugar, sin duda, a un mayor intercambio con las metrópolis, pero este intercambio no favorece necesariamente a las zonas rurales, principalmente por la creciente intervención de insumos de origen industrial. Los

/cambios en

cambios en la ocupación que se han observado seguirán ahondando la distancia que separa la agricultura "moderna" de los sectores campesinos que dependen de la agricultura de subsistencia; especialmente por cuanto el empleo de mano de obra estacional tenderá a aumentar en la región como consecuencia de los altos costos de expansión de la frontera agrícola.

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

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

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

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

/Una opción

Una opción diferente, pero no necesariamente excluyente de la anterior, consiste en aumentar la capacidad de absorción de la mano de obra campesina en las zonas rurales. Aquí se abren nuevamente dos opciones según se prefiera la empresa grande o la pequeña como medio para lograr este objetivo. En la primera opción subsistiría el problema de mantener una forma de intercambio que favorece netamente a la metrópolis. Esta posibilidad está vinculada, además, con la expansión del empleo estacional como forma dominante de ocupación rural. Sobre todo porque la región atraviesa aparentemente por una etapa de agotamiento de su frontera agrícola. Los estudios que se han hecho al respecto permiten anticipar que en el futuro posiblemente predominará esta forma de ocupación. Dentro de estas condiciones, es posible que se intensifiquen las tendencias que ya se observan hacia la concentración del proletariado agrícola en asentamientos de tamaño intermedio. El aumento de la población "flotante" que se ha observado en el pasado reciente puede dar lugar efectivamente a una cierta concentración espontánea motivada por las posibilidades de combinar formas de ocupación urbana y rural. Persistirá el problema de los bajos niveles de remuneración de las ocupaciones estacionales y por lo tanto, la dificultad de ofrecer a esta población servicios básicos, aun cuando se suponga un sustancial incremento de las inversiones de capital social básico del sector público en asentamientos rurales de tamaño intermedio (mixto rural-urbano).

La posibilidad de intensificar la ocupación rural mediante el desarrollo de pequeñas empresas agrícolas de base familiar depende, en gran parte, de las posibilidades de acentuar los procesos de reforma agraria que, de una forma u otra, se han venido dando en la región. Estos procesos no han sido muy eficientes desde el punto de vista económico y social. De todos modos, la reforma agraria, mejorada en sus políticas y procedimientos, es potencialmente un modo de alterar la distribución de la población agrícola mediante el aumento de su concentración.

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

Otro elemento que está vinculado con todas las opciones posibles es la expansión de la frontera agrícola. Se ha señalado el hecho de que, en general, la región enfrenta crecientes dificultades en la ampliación de tierras cultivables. Esto es cierto básicamente en razón de los costos y de la tecnología que suele emplearse, pero excluye en cierta forma el caso de los países tropicales con reservas boscosas y sabanas poco utilizadas (Brasil, Colombia y Venezuela, especialmente).

Cualquiera sean las opciones que pudieran ser adoptadas por los países para resolver los problemas del hábitat rural, tendrá que tenerse en cuenta la necesidad de mejorar la eficacia de la acción del estado. En la mayor parte de las experiencias que han sido examinadas se observa una tendencia a la discontinuidad de las políticas junto con una falta de estabilidad de los programas. En la mayor parte de los países se han llevado a cabo interesantes proyectos aislados de reforma agraria, colonización y desarrollo agrícola general, pero prácticamente no existen evaluaciones de las experiencias. Los métodos utilizados para programar dichos proyectos no siempre han sido sistemáticos y a menudo sólo se han aplicado parcialmente. Por lo general, el asentamiento humano no ha formado parte integrante de programas y proyectos de reforma agraria, colonización y desarrollo agrícola. En algunos casos excepcionales, se ha proyectado la ocupación, organización y acondicionamiento del asentamiento, pero casi no se dispone de información sobre los resultados prácticos de su aplicación. Esta circunstancia parece dejar abierta la posibilidad de completar los programas de reforma agraria y colonización aplicando al asentamiento fórmulas de planificación de su desarrollo físico, en forma deliberada.

Aun cuando ha habido desarrollo agrícola general, la planificación territorial podría contribuir a elevar la eficacia de la intervención del sector público. Podría pensarse, por ejemplo, en aprovechar las tendencias observadas en el proletariado agrario a concentrarse en poblaciones de tamaño intermedio, con el fin de dotar a estos asentamientos con mejores servicios básicos, programas de viviendas de costo realmente bajo y, sobre todo, para implantar centros de información laboral capaces de orientar la localización de la población flotante y facilitar sus desplazamientos hacia los centros de trabajo estacional. Del mismo modo podría pensarse en aprovechar algunas

/experiencias de

experiencias de desarrollo regional integrado para combinar la planificación agropecuaria con planes de asentamiento de la población a fin de obtener las condiciones de escala y diversificación de funciones que pudieran incrementar las relaciones urbano-rurales y ofrecer oportunidades de trabajo combinado favorables a los intereses de la producción agrícola e industrial.

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

5. Políticas de vivienda, infraestructura y servicios

Los problemas fundamentales en este terreno vienen de un desajuste entre el crecimiento de las necesidades de VIS y la capacidad social de satisfacerlas. Por una parte, el veloz crecimiento de la población urbana y, por otra, las limitaciones de recursos aplicables a inversiones de capital social básico han establecido una distancia que lejos de disminuir parece ensancharse. Esta circunstancia se debe no sólo al saldo de necesidades no satisfechas que se van acumulando sino también a la evolución de la naturaleza y calidad de VIS que demandan los grupos de mayores ingresos. De este modo, se nota una tendencia a elevar el costo de asentamiento y vivienda por habitante, sin contar el incremento de equipo destinado al transporte. Con estilos de vida basados en el transporte individual, la presión sobre los presupuestos familiares ha aumentado radicalmente, lo cual se refleja en una menor propensión a destinar ingresos y ahorros a la vivienda y servicios conexos.

Con tasas de crecimiento urbano superiores al 6% se presentan inevitablemente problemas de suministro de VIS, como se ha comprobado empíricamente en un estudio del CELADE. Este hecho expresa en forma sintética la necesidad de elaborar políticas que se propongan objetivos realistas y se alejen de las soluciones tradicionales, las cuales si bien pueden ser útiles

/en otras

en otras condiciones, parecen no resultar eficientes en una situación caracterizada por tasas inusitadas de crecimiento urbano y reducida capacidad de expansión de las inversiones de capital social básico.

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

Los procesos de producción y distribución de VIS se llevan a efecto en la región básicamente mediante tres tipos de sistemas: el mercado inmobiliario libre, los programas de VIS del sector público, y el sector informal. Además, habría que agregar, que la producción y distribución de VIS en la única economía centralmente planificada que existe en la región se realiza dentro de otro sistema, que tiene pocos aspectos en común con los otros tres. Las observaciones que aquí se señalan no se refieren a este último.

En las economías de mercado, y según se ha podido deducir del estudio a que se hace referencia en el primer párrafo, los conflictos mencionados se originan en obstáculos que provienen principalmente de: i) las imperfecciones en la percepción de las necesidades sociales de VIS; ii) la tecnología aplicada a la producción y distribución de VIS; iii) la disponibilidad de insumos que incluye tierra, materiales de construcción, y iv) las formas de distribución del inventario de VIS. Estos obstáculos tienen implicaciones que pueden variar de un sistema a otro.

Diversas opciones estratégicas pueden sugerirse para mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y distribución de VIS, pero ellas deben concebirse y aplicarse de manera sistemática en un marco nacional en el cual se definan el ámbito de aplicación de cada uno de estos sistemas y su mutua compatibilidad. El empleo de métodos de planeamiento que señalen metas para cada uno de dichos sistemas y que asignen los recursos disponibles a cada uno de ellos en función de los sectores de población a los que sirven, parece constituir la primera condición para el éxito de cualquier esfuerzo por mejorar

/la calidad

la calidad material de los asentamientos. La experiencia de aplicar planes parciales por períodos limitados indica claramente que esta circunstancia conspira contra el éxito de cualquier política que busque resultados permanentes. Aun cuando pudiera superarse el problema que han experimentado varios países de la región en que se ha aplicado una sucesión de políticas frecuentemente contradictorias, se mantendría todavía el peligro de que se emplearan enfoques incompletos mientras los problemas de VIS no se examinen dentro del contexto de los sistemas en los cuales se producen y distribuyen.

El primer problema que deberá resolverse atañe a la continuidad de los programas y la integración de todos los sistemas a los planes globales de desarrollo y a los programas sectoriales de VIS, aun cuando la acción del sector oficial se limite a transferir determinados conjuntos de actividades al sector privado. No hay que olvidar que si el producto de cada sistema depende de la capacidad instalada en cada uno de ellos, éste también depende del monto de los insumos, (tierra, materiales de construcción, financiamiento), que son limitados por naturaleza, que sean asignados a cada sistema.

La determinación de metas a los diferentes sistemas supone decidir el modo de considerar al sector informal, cuyas características difieren sustancialmente de los otros dos. En efecto, este sector requiere de políticas diferentes referidas a un conjunto de decisiones de nivel superior, las que por lo general no son explícitas en los planes nacionales de desarrollo. Este parece ser un problema fundamental dada la importancia que de hecho ha alcanzado en la mayor parte de los países de la región la producción directa del sector popular en la solución de sus problemas de vivienda y servicios. Dicho problema lleva implícitos aspectos tan delicados como son el concepto de propiedad, la tecnología y la participación, los que deben formularse dentro de contextos políticos de mayor amplitud.

La percepción de las necesidades de VIS de la población plantea desde luego una condición indispensable para la adecuación de la oferta. Como se ha hecho notar al examinar este tema, los métodos aplicados distan mucho de ser eficientes y parecen reflejar ciertos intereses de prestigio político más que las necesidades de los diferentes grupos. No hay duda que una mayor participación de la población representaría el mejor modo de asegurar efectivamente la expresión de dichas necesidades. Existen, en efecto, maneras

/de incorporar

de incorporar dicha participación que van desde encuestas y sondeos de opinión, hasta el establecimiento de nuevas formas de gobierno central, en las cuales la gestión del hábitat y ciertos mecanismos de decisión del gasto público sean transferidos a gobiernos locales directamente elegidos por la población y dotados de poder y recursos suficientes. Lo importante es considerar la percepción de las necesidades como un elemento de política que requiere profundas modificaciones.

El problema de la tecnología aplicada a la producción y distribución de VIS presenta otro aspecto crítico que debería ser encarado con el mayor rigor. En el pasado dicha tecnología ha provenido de países desarrollados y ha servido los intereses de minorías de más altos ingresos lo cual no debería significar su mantenimiento en los momentos actuales en que resulta inapropiada para la mayor parte de la población. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas constituye un factor decisivo que puede tener importantes efectos sobre todos los sistemas de producción y distribución de VIS, especialmente del sector popular. En este sector existe, posiblemente más que en ningún otro, una considerable reserva de creatividad cuyo quehacer se ve limitado por falta de apoyo científico y tecnológico. Al hablar de las posibilidades tecnológicas del sector informal, no se debería pensar, sin embargo, en una tecnología "intermedia" de bajo rendimiento reconocido, sino en una tecnología apropiada que optimizara las posibilidades de la autoconstrucción.

Los estudios realizados como parte del Programa CEPAL/PNUMA sobre tecnología para los asentamientos humanos 7/ permiten señalar que prácticamente toda la tecnología aplicada a los asentamientos humanos en la región ha sido importada desde los países desarrollados donde fue generada en respuesta a condiciones económicas, ecológicas y culturales muy diferentes. De allí que no siempre resulte apropiada para la región, especialmente para los sectores de bajos ingresos, o para las zonas tropicales húmedas (60% de la superficie de la región). La inadecuación tecnológica hace que los costos resulten más elevados que si la naturaleza de las viviendas, infraestructura

7/ Véase el documento Tecnología para el asentamiento humano, E/CEPAL/CONF.70/L.9.

fuese diferente. Se ha estimado, efectivamente, que sólo para dotar de vivienda y servicios a la población que anualmente se incorpora a las zonas urbanas de América Latina (unos 10 millones de personas como promedio hasta fines de siglo), sería necesario una inversión de 40 mil millones de dólares por año, es decir el equivalente de toda la inversión fija de la región en 1970.^{8/} No hay duda que con los costos actuales no es posible dar vivienda a esta población en condiciones estándar adecuadas: viviendas reglamentarias, agua potable a domicilio, alcantarillado, luz eléctrica, servicios educativos y de salud. Esta circunstancia indica la imperiosa necesidad de racionalizar las normas vigentes para adecuarlas a las características nacionales y a las posibilidades reales de la inmensa mayoría de la población. Por otra parte, habrá que lograr sustanciales reducciones en el costo de la construcción, así como mejorar los criterios de diseño arquitectónico y urbanístico. Sin embargo, la capacidad instalada en materia de investigación tecnológica aplicada al asentamiento humano es notablemente reducida y la que existe está orientada prácticamente en su totalidad al diseño y construcción de viviendas medias.

Esta situación se explica parcialmente por la falta de reconocimiento de que la tecnología es una variable que debe utilizarse de acuerdo con las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de cada país. En realidad, está muy difundida la idea de que las técnicas son elementos constantes y de aplicación universal.

El concepto de tecnología apropiada desde los puntos de vista económico, ambiental y cultural es muy reciente en la región y todavía necesita ser difundido. Ella no sólo debería representar costos mucho más bajos que los actuales, sino también permitir mejores condiciones de confort. Además, debería ofrecer alternativas concretas a los sistemas informales de producción especialmente en las zonas rurales y tropicales, en las que la demanda tecnológica es muy diferente a la convencional. Algunos problemas específicos se plantean en las distintas categorías de asentamiento, tales como la necesidad de técnicas antisísmicas de bajo costo; sistemas alternativos

^{8/} Se considera una inversión de 2 000 dólares por persona en vivienda y la misma cantidad en infraestructura y servicios básicos.

menos consumidores de energía convencional en la producción de algunos materiales de construcción; alternativas para el abastecimiento de agua potable, el tratamiento de excretas y residuos sólidos, y para el transporte colectivo de alta capacidad (metro), y la utilización de nuevas fuentes de energía.

Parece así necesario iniciar programas de desarrollo de tecnologías apropiadas en estos aspectos y en otros que pueden resultar de mayor prioridad en ciertos países. Lo importante es definir programas de investigación y desarrollo con metas precisas a fin de lograr objetivos nacionales. Estas políticas deberían formar parte de las políticas nacionales de desarrollo y de ciencia y tecnología.

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

De todos modos, la aplicación de políticas destinadas a frenar el mercado monopólico y la especulación se ha visto limitada a unas cuantas fórmulas dentro del vasto repertorio desarrollado por los países capitalistas, para no mencionar otras medidas aplicadas en los países de economía mixta.

/La falta

La falta de interés que ha tenido su experimentación en la región plantean dudas respecto de las causas del fenómeno. Algunos autores del tema han señalado, por ejemplo, que son razones vinculadas a la estructura del poder local, más que restricciones de tipo estructural las que mantienen la situación al margen de la gestión política.

Es importante señalar que el problema de la tierra debe ser resuelto como condición para una política interna eficaz. Para ello parece necesario examinar la forma específica en que opera el mercado inmobiliario, así como también el papel que adopta el capital financiero moderno dentro de cada mercado. Hay claros indicios de que la especulación en la tierra urbana no procede tanto de la retención de terrenos por los terratenientes - cuya importancia ha tendido a disminuir por lo menos en las grandes metrópolis - como de la acción concertada de consorcios de promotores, empresas constructoras y grupos financieristas que actúan principalmente a través de grandes proyectos habitacionales y comerciales. Estos consorcios se apropiarian así de la renta de la tierra y captarían al mismo tiempo parte importante de las economías urbanas externas.

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

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

/En las

En las últimas décadas en varios países se ha intentado crear fondos nacionales con recursos provenientes de las reservas de jubilación de los trabajadores, pero los costos de la construcción y de la tierra han obstaculizado la expansión de los programas. Sin embargo, en algunos países, estas formas de financiamiento no han conseguido reducir sensiblemente las necesidades. En uno de los casos estudiados se demostró que sólo había sido posible atender el 3% de los trabajadores afiliados a uno de estos programas. Otra fórmula ensayada, el sistema de ahorro y préstamo, se desarrolló rápidamente en los años cincuenta y sesenta hasta alcanzar lo que parece ser un límite impuesto por la capacidad de ahorro de los grupos de clase media a los cuales sirve. Durante casi dos decenios la región recibió recursos externos de costo reducido del orden de mil millones de dólares por año como promedio, a través de un programa de cooperación internacional. Sin embargo, la capacidad de producción no se ha elevado de modo sensible, los déficit han seguido acumulándose y no se puede decir que la situación habitacional haya mejorado.

Estas circunstancias parecen indicar una situación crónica en la cual se han agotado las opciones instrumentales, la cual no sería posible superar sin un cambio en las políticas generales de desarrollo. En efecto, el mercado convencional determina umbrales muy altos para la mayor parte de la población, los que se derivan de las condiciones normalmente requeridas por el crédito: empleo permanente y una capacidad de ahorro que por lo general sólo permite el acceso a obreros calificados y funcionarios de remuneración media. Por otra parte, el financiamiento habitacional ha servido hasta ahora básicamente para apoyar la industria de la construcción, lo cual se explica por las ventajas de ésta para absorber una proporción considerable de mano de obra con escasa calificación. De este modo, el financiamiento público para la vivienda forma parte, en realidad, de las políticas de empleo.

Subsiste, por lo tanto, el desafío fundamental de atender a los grupos sociales que no cuentan con ingresos regulares o empleo permanente y tienen escasa capacidad de ahorro. Estos grupos disponen, sin embargo, de otros recursos tales como organización y mano de obra propia, los que podrían ser incorporados a la producción y distribución de VIS.

/Para ello

Para ello sería necesario concentrar parte considerable de los recursos en los sistemas informales de producción y distribución de viviendas, lo cual requiere de imaginación y capacidad innovadora pues no se dispone de fórmulas probadas que puedan recomendarse, aun cuando la incorporación de la capacidad productiva de esos sistemas sea la única vía alternativa realista para muchos países de la región.

III. POLITICAS DE GESTION

Una categoría diferente de políticas aparece cuando el asentamiento humano es considerado desde la perspectiva local, especialmente porque el extraordinario crecimiento urbano de la región ha creado la necesidad de instancias de gestión descentralizadas. Para ser efectivas, las políticas nacionales tienen que ser traducidas en respuestas específicas para la realidad geográfica, ecológica, cultural y económica de cada asentamiento. Dentro de las condiciones actuales, las autoridades municipales carecen por lo general de los medios para cumplir esta función de modo eficiente.

En un estudio que se llevó a cabo hace varios años en CEPAL se señalaba que mientras en un solo país de la región las autoridades estatales y municipales decidían sobre un 40% del gasto público, y en otro país lo hacían sobre el 20%, en todos los demás países el gobierno central decidía por lo menos sobre el 90% de todo el gasto del sector público.

El centralismo administrativo es una vieja tradición regional cuyas raíces se remontan al ayuntamiento colonial. La tendencia se acentuó después de la independencia como consecuencia de la victoria del centralismo sobre las corrientes federalistas y la consolidación de las burocracias nacionales. De este modo se estableció una forma administrativa en cierto modo contraria al tamaño medio de los países de América Latina y su accidentada geografía.

De todos modos, la necesidad de contar con formas de administración menos centralizadas se hizo presente por razones prácticas después del súbito crecimiento de la población urbana, que empezó en la década de 1950. La presión por una mayor autonomía administrativa proviene, básicamente, de tres circunstancias. En primer término, el aumento de la demanda de servicios urbanos y, en general, de la naturaleza y calidad de los problemas originados

por el inusitado aumento de la población. Es cada vez más evidente que los gobiernos centrales experimentan crecientes dificultades para atender los problemas de la administración de los asentamientos urbanos y en especial de las ciudades de mayor tamaño.

En segundo lugar, las diferencias de tamaño y de función entre diversos tipos de asentamientos han aumentado notablemente y con ello se ha creado una diversidad de situaciones que demandan respuestas administrativas diferentes. No puede haber dudas en cuanto a que es muy diferente administrar un área metropolitana, una ciudad mediana o pequeña, o un asentamiento rural.

Por último, la participación de la población, que aparece como condición indispensable para movilizar las capacidades locales, requiere otro tipo de estructuras municipales donde la representabilidad de la autoridad sea más amplia.

Nuevas necesidades urbanas se han hecho notar de modo evidente en la región. En sólo 20 años, desde 1950 hasta 1970, 74 millones de nuevos habitantes urbanos representaron un aumento de 185% de la población de las ciudades de más de 20 000 habitantes, mientras que la capacidad de organización y equipamiento urbano aumentó sólo en una fracción del total de las nuevas necesidades. Mientras la dimensión física de los asentamientos humanos se mantuvo dentro de órdenes de magnitud relativamente pequeños, la gestión de los asuntos públicos pudo realizarse con ventajas funcionales por delegación del gobierno central. El rápido crecimiento de la población y su concentración en unos cuantos puntos del territorio ha ido acompañado por una creciente diversificación de las funciones urbanas, las que presentan nuevos tipos de situaciones y problemas. La congestión del tránsito, los rápidos cambios en el uso del suelo, y la contaminación ambiental son apenas algunos ejemplos de estas nuevas situaciones y problemas que se derivan de cambios sustanciales en las dimensiones físicas y en las funciones económicas de los asentamientos humanos.

Dentro del régimen tradicional, las autoridades locales no disponen de poder suficiente para hacer frente a las nuevas necesidades, no cuentan con recursos propios y las transferencias del gobierno central son apenas suficientes para respaldar algunas de las funciones necesarias. De hecho,

/las atribuciones

las atribuciones del municipio se han visto reducidas en muchos países a la recaudación tributaria, los registros civiles y a algunos servicios menores, como la limpieza urbana y el cuidado de parques y jardines.

En realidad, la metropolización ha creado una nueva dimensión administrativa para la que las estructuras legales e institucionales no estaban preparadas. Su administración no puede ser eficiente dentro de normas generales creadas para una concepción y una escala de aglomeración muy diferentes. Estos nuevos factores materiales han creado, por razones del propio crecimiento, mecanismos financieros y operativos que han aumentado considerablemente la capacidad de las administraciones municipales de las metrópolis más grandes. São Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires y la Ciudad de México cuentan con más recursos administrativos y materiales que muchos países de la región; sin embargo, la magnitud y naturaleza de los problemas metropolitanos son diferentes, lo que requiere nuevas capacidades y formas de organización para ser eficientes. Así, por ejemplo, ciertas aglomeraciones metropolitanas, como las de Caracas, Lima, Santiago y México, están integradas por un gran número de municipios que actúan en forma más o menos independiente en relación con el conjunto metropolitano.

Han podido percibirse, además, algunas otras manifestaciones de la necesidad de cambios en la administración local. En la década de 1960 se hizo presente en América Latina un interesante movimiento municipalista, por el cual se crearon organismos de promoción y asistencia financiera municipal en Brasil, Venezuela, Guatemala, Honduras, Colombia y Costa Rica, y aun una federación regional de estos organismos; sin embargo, el movimiento no ha podido lograr nuevos avances, aparentemente por limitaciones de orden financiero.

A estos indicios de presión por lograr cambios en la administración local se agrega la necesidad de modificaciones institucionales que permitan la participación de la población. La participación es el medio más eficaz para incorporar nuevos recursos a la gestión del hábitat. Estos recursos no sólo incluyen el capital, sino principalmente las iniciativas y la cooperación y movilización del esfuerzo colectivo. La ciudad contemporánea ha llegado a ser un conjunto de personas más que de comunidades, en el sentido estricto de la palabra. La diversidad de intereses de los diferentes grupos

/sociales que

sociales que la componen da lugar a corrientes de presión que, lejos de coincidir, resultan competitivas y frecuentemente conflictivas. La necesidad de una instancia arbitral se hace así evidente, tanto como la de una mayor autonomía para orientar en forma creadora nuevas políticas urbanas.

Es posible que el origen de esta situación tenga que buscarse principalmente en la representatividad de la autoridad municipal. A diferencia de los países anglosajones, en los cuales existen gobiernos locales que son la expresión jurídica de la comunidad, las autoridades municipales en América Latina son delegaciones de poder del gobierno central, aun cuando sean en algunos casos elegidas directamente por la población. Es interesante subrayar lo acontecido en Cuba, donde se ha creado recientemente una nueva forma de administración local, el "Poder popular", en la cual una amplia gama de recursos y poder de decisión y control han sido transferidos a nuevas autoridades elegidas por votación directa en barrios, ciudades y provincias.

La participación de la población es también importante como medio de robustecer el control público sobre la gestión municipal. Las autoridades locales, como consecuencia de sus limitaciones operativas, no siempre tienen la capacidad de hacer frente a las presiones de grupos de intereses, muchas veces más poderosos que los mismos municipios. Tal es el caso de grandes obras públicas en las cuales los intereses de determinados sectores económicos - como la industria de la construcción - pueden terminar definiendo prioridades no siempre concordantes con el interés colectivo. Otras veces, la existencia de fondos nacionales destinados a programas específicos puede determinar distorsiones en las prioridades locales. Sucede, por ejemplo, que localidades con problemas apremiantes de orden específico, como puede ser la construcción de un hospital, se ven presionadas a construir instalaciones deportivas, simplemente porque existen fondos disponibles para programas de este tipo.

La participación constituye, por lo demás, un eficiente instrumento de movilización de recursos indispensables para ampliar la capacidad de gestión. En efecto, la iniciativa, cooperación y colaboración de las instituciones no formales y de las personas mismas son indispensables para incorporar nuevos recursos, como el ahorro familiar, la mano de obra no asalariada y los mecanismos de la organización espontánea. Sin el concurso de estos

/factores reales.

factores reales cabe dudar de la posibilidad de ampliar la capacidad de acción de las autoridades locales, aun si estuvieran dotadas de mayores recursos materiales. Sin transferencia de la responsabilidad de gestión es difícil lograr una mayor eficacia de las transferencias de los recursos materiales del gobierno central.

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

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

El aumento de la autonomía de la administración local en los países de la región no ha sido reconocido todavía como una necesidad, como un paso decisivo en los esfuerzos por mejorar la calidad del hábitat. Su probable incorporación deberá darse dentro del contexto de situaciones nacionales heterogéneas, algunas de las cuales ofrecen valiosos antecedentes de eficacia administrativa. El proceso tendrá que ser gradual en la mayor parte de los países para que sea posible lograr cambios importantes en la organización administrativa, la estructura jurídica, la legislación y el sistema tributario. Requerirá también la incorporación de técnicas más avanzadas de comunicación social y la formación de amplios contingentes de personal calificado.

/La iniciación

La iniciación del proceso, sin embargo, no debería postergarse. La dimensión local es un componente indispensable en la aplicación de cualquier política de asentamiento humano. En muchos países existen organizaciones públicas y privadas que pueden ser incorporadas al proceso casi de inmediato. El sector popular ha desarrollado, como se ha visto, una serie de formas adaptativas de organización que pueden incorporarse a esquemas nacionales de gestión. La participación de la población en la política local es un factor decisivo del ejercicio democrático y una vía muy eficiente de desarrollo político. Sin ella resulta difícil concebir la manera de superar la mayor parte de los obstáculos que impiden la solución de los problemas materiales de los asentamientos humanos, así como el modo de ejercer aquel margen de libertad que existe entre el determinismo de las estructuras socio-económicas y la organización, el acondicionamiento y la utilización del espacio.

La concepción general de gobierno local, como forma relativamente autónoma del poder emanado directamente del pueblo, debe tomar diversas formas de institucionalización según lo requieran las circunstancias. Las políticas específicas que se han sometido a la consideración de los gobiernos muestran formas alternativas de comportamiento del sector público. Así, al tratar las políticas de desarrollo urbano se examinaron varias actividades que requieren sin duda una autoridad poderosa, capaz de intervenir también económicamente en el desarrollo metropolitano. Del mismo modo, al señalar la necesidad de aplicar políticas referidas a los centros urbanos de crecimiento explosivo se concluyó que sería preciso contar con corporaciones de desarrollo capaces de adoptar poderes muy amplios y transferirlos paulatinamente a formas más permanentes de gobierno municipal. Respecto de las políticas relativas al asentamiento precario, resulta claro que el reconocimiento de la legitimidad de las asociaciones de pobladores constituye otra forma de institucionalización de la gestión del hábitat. Aun cuando ello no fuese explícito en las políticas de asentamiento rural, es evidente la necesidad de generar alguna forma de organización campesina para poder participar en la creación y mejoramiento de su hábitat. El hecho de que existen organizaciones rurales (ejidos y comunidades indígenas) en algunos países puede ofrecer una base organizativa aprovechable para la descentralización de la

/gestión. Estas

gestión. Estas distintas formas de institucionalización deberían ser consideradas por cualquier política que procurase movilizar la participación popular para mejorar la calidad del hábitat.

La formación de autoridades metropolitanas parece indispensable. Para controlar efectivamente el uso del suelo, crear nuevas empresas de transporte y de servicios, adquirir tierras y construir edificios y nuevas formas de infraestructura, descentralizar funciones, reorganizar los horarios de trabajo y llevar a cabo vastos programas de rehabilitación interna, se requiere una concentración de poder y recursos que no tienen los actuales sistemas administrativos.

Resulta imposible ejercer un adecuado control de la utilización del suelo cuando, como sucede frecuentemente, existen autoridades municipales independientes dentro del área metropolitana. Los municipios que comparten la administración local pertenecen algunas veces a diferentes estados o provincias. La necesidad de una medida integradora no elimina los obstáculos que deben superarse, especialmente los de carácter tributario. Sin embargo, éste no parece ser un problema insalvable si se cuenta con la voluntad del poder central. La creación de una autoridad políticamente fuerte se facilita cuando la administración de la metrópolis está directamente a cargo del gobierno central, como sucede en algunas áreas metropolitanas que son capitales de estados.

No bastaría, sin embargo, el poder político, sino que es imprescindible contar con un considerable poder económico, sobre todo en los regímenes de libre empresa. En estas circunstancias, la autoridad metropolitana debe disponer de los medios necesarios para establecer servicios públicos, llevar a cabo inversiones de gran envergadura y poder intervenir el mercado de tierras mediante la formación de reservas de terrenos y la activa participación en el mercado.

Dentro de las metrópolis existen, sin embargo, fuentes de poder político y económico que podrían ser movilizadas para una nueva organización de la gestión metropolitana. En realidad, los recursos existentes dentro de las áreas metropolitanas son muchas veces superiores a los que están a disposición de todos los otros asentamientos humanos. Pero ellos deben ser concentrados y puestos bajo la responsabilidad de nuevas autoridades metropolitanas.

En el caso de corporaciones de desarrollo, a las que se hizo referencia al examinar el crecimiento explosivo, es posible que sea necesario concebir un tipo de institución con suficiente poder y capacidad de iniciativa que, además, incorpore gradualmente la participación de la comunidad emergente. El esquema debe acomodarse, evidentemente, a las peculiaridades de cada circunstancia nacional, pero en todo caso debería tenerse en cuenta que es esencial garantizar a estas instituciones el grado indispensable de independencia para negociar con las empresas que están a cargo de las inversiones industriales. En la práctica las empresas públicas o semipúblicas que llevan a cabo la creación de los complejos industriales en el crecimiento explosivo han sustituido en todos los casos, a las incipientes organizaciones municipales en la gestión del hábitat, construyendo obras públicas, ofreciendo alguna forma de asistencia social y absorbiendo déficit municipales. Estas funciones cumplidas de facto no pocas veces han provocado conflictos que se han trasladado a las relaciones laborales de la empresa, terminando por generar un cierto paternalismo que inhibe al desarrollo de la comunidad.

Este hecho permite ver la posibilidad y al mismo tiempo las ventajas de una separación entre la empresa y una corporación de derecho público que reciba amplia delegación de poder del gobierno central (y estadual, si es el caso) para crear la base material de la ciudad y su "hinterland" - al tiempo que establecer de forma gradual un verdadero gobierno local - y también para desarrollar las áreas rurales aledañas.

Al tratar de incorporar los asentamientos precarios es posible que las asociaciones de pobladores puedan proporcionar una vía realista de integración institucional. Las diferencias de organización y estilo de gestión causarán indudablemente problemas de adaptación, ya que los grupos que constituyen los asentamientos humanos son muy sensibles a la introducción de formas foráneas de organización. El reconocimiento de dichas asociaciones parece constituir también la forma de otorgarles personería jurídica y convertirlos en sujetos de credibilidad colectiva. Esta podría ser una manera práctica de contar con nuevas instancias de gestión y movilizar la participación efectiva de un sector muy numeroso de la población. Los estudios que se conocen destacan la capacidad de dichas organizaciones para representar y administrar los intereses de sus asociados.

IV. POLITICAS DE RECURSOS HUMANOS

En toda la región existen unos treinta programas de posgrado en desarrollo urbano y regional y también algunas maestrías directamente vinculadas con el asentamiento humano. Estos programas otorgan anualmente grados académicos a unos 200 profesionales de ingeniería, arquitectura, sociología, economía y administración pública. Además, aproximadamente otros cien deben retornar a la región cada año después de obtenidos sus grados posuniversitarios en el exterior. Esta situación contrasta con la falta casi absoluta de personal profesional calificado para las tareas concretas de planeamiento, control y administración del desarrollo urbano y rural en todos los asentamientos humanos con excepción de las metrópolis. Esta deficiencia ha sido ampliamente reconocida en varios informes nacionales. En un estudio que llevó a cabo la CEPAL entre 1975 y 1976 en el Brasil, se demostró que las ciudades medias del país no contaban prácticamente con personal calificado en el tema y que esta situación representaba una severa limitación de su capacidad de formulación de proyectos y por lo tanto de captación de recursos puestos a disposición de las administraciones municipales por el gobierno federal.

Se ha producido así una situación de contraste entre las necesidades insatisfechas de la administración municipal y la amplia disponibilidad de profesionales de alta calificación que residen en las metrópolis y que podrían participar en actividades tales como la formulación de políticas nacionales, pero que no están aparentemente dispuestos a cambiar de actividad y de lugar de trabajo. Algunos estudios exploratorios parecen indicar que este personal presta sus servicios en otros sectores de la administración pública, especialmente en el sector privado.

Es evidente que la puesta en marcha de políticas de asentamiento humano requerirá un número considerable de profesionales y técnicos capacitados e imbuidos de una filosofía de acción coherente con los objetivos de las políticas que los gobiernos decidan adoptar. En realidad la falta de unidad entre objetivos profesionales y objetivos de política podría quebrantar las bases operacionales de cualquier estrategia.

/Parece así

Parece así evidente que la adopción de políticas nacionales de asentamiento humano supone una labor coordinada en formación de recursos humanos, ya que las necesidades en la materia son muy variadas. Se requieren asesores de política, directores de programas, planificadores y técnicos de varias disciplinas (arquitectos, ingenieros, administradores públicos, economistas, sociólogos) para asumir tareas específicas en el sector público, y se requiere también, y en proporciones ciertamente mayores, técnicos medios que puedan articular sus actividades con la gran masa de población que no podrá obtener servicios profesionales a través de los servicios del mercado. Este sector profesional prácticamente no existe. Quien ejerce como maestro constructor o pequeño contratista ha obtenido sus conocimientos a través de la práctica y sólo excepcionalmente en escuelas artesanales.

Por último, el hábitat es un asunto de interés general y no responsabilidad exclusiva del gobierno y los técnicos. La gestión del hábitat debería ser una actividad colectiva en la que cada quien debiera aportar alguna capacidad. En este sentido, la construcción, por lo menos en sus aspectos rudimentarios, debería ser materia de educación general, así como ciertos conocimientos que permitieran una mayor comprensión del hábitat y sus relaciones con las personas.

Un programa de este tipo representa un esfuerzo adicional de un orden de magnitud que posiblemente pocos países estén en condiciones de cumplir en forma rigurosa. Para ser realistas la reforma de los moldes tradicionales de la formación de personal calificado para los asentamientos humanos debería ser encarada como un plan de largo plazo. La observación de las limitaciones formativas actuales y las necesidades que pueden anticiparse en la región permiten formular algunas reflexiones en cuanto a las necesidades de reforma.

En primer lugar habría que modificar ciertos procedimientos corrientemente aplicados a la planificación del desarrollo urbano y establecer métodos de planeamiento rural, los cuales prácticamente no son materia de investigación y enseñanza en las universidades de la región. Los métodos de planificación aplicados hasta hoy en la región no siempre han podido demostrar su eficacia con resultados concretos. Así sucedió, por ejemplo, cuando se planificó la construcción de ciudades nuevas, donde la planificación

/sólo cubrió

sólo cubrió parte del asentamiento, por lo que junto con las nuevas ciudades han crecido extensas zonas marginales en las que se repiten los problemas de los asentamientos precarios.

En general y salvo contadas excepciones, se trata de métodos de planificación poco adecuados a las realidades de la región. Efectivamente, en prácticamente todos los casos, se han transferido metodologías y criterios tecnocráticos aplicados en los países desarrollados que muchas veces no corresponden a las necesidades de la población ni a las posibilidades reales del sector público. En verdad prácticamente todos los planos reguladores conocidos no han sido sometidos a ninguna forma de consulta con la población.

En las áreas rurales, la planificación física sólo ha sido empleada en algunos de los casos excepcionales de proyectos de reforma agraria donde se consideró la formación de caseríos o centros de apoyo para los campesinos.

Estas circunstancias parecen indicar que se necesitan nuevas prácticas de planeamiento de los asentamientos humanos para sustituir conceptos y métodos poco eficaces. Esta situación es particularmente importante en los centros de crecimiento explosivo, en los cuales las circunstancias en que se produce y crece el asentamiento no son compatibles con los procedimientos corrientes de diagnóstico y planificación. En los pocos casos en que se estudió de antemano el asentamiento, los resultados han dejado mucho que desear. En general existen dudas acerca de las ventajas de usar los métodos tradicionales de planificación urbana para lograr el mejoramiento del hábitat.

Por otra parte, como ya se ha hecho notar, es necesario desplegar un gran esfuerzo de investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas que sustituyan gradualmente las que se han aplicado hasta ahora demostrando su falta de eficacia en relación a criterios económicos, sociales y ecológicos. Estas actividades de investigación deben estar vinculadas a las actividades universitarias y deberían formar parte de los programas de enseñanza. Ingenieros, arquitectos, economistas, sociólogos, administradores públicos, deberían recibir mayores conocimientos sobre el hábitat, sus implicaciones económicas, sociales, culturales y ecológicas. Las carreras técnicas deberían incorporar mayor conocimiento de la realidad.^{9/} Frecuentemente, el conocimiento

^{9/} Por ejemplo, sólo en contados casos existen cursos de climatología en las escuelas de arquitectura e ingeniería.

impartido es predominantemente teórico y está más influido por modelos exteriores que por las necesidades de los países. Es fácil observar, por ejemplo, el interés de muchas universidades por las técnicas más avanzadas de concreto pretensado mientras que se descuida el avance técnico acerca de materiales simples tales como el adobe o el ladrillo.

Sería necesario, además, difundir nuevos conceptos que devuelvan al ejercicio profesional un contenido creador en cuanto a la necesidad de innovar las soluciones convencionales, introduciendo una nueva racionalidad adecuada a las necesidades específicas de las diferentes categorías de asentamiento humano y de los variados problemas que ellos presentan. Por ejemplo, la opción de incorporar los sistemas informales de ocupación, organización y acondicionamiento del espacio presenta un desafío a la formación profesional y al mismo tiempo ofrece una oportunidad concreta de renovación y de aumento de su utilidad social. Pero ello no podría hacerse sin una política adecuada del estado.

En segundo lugar, sería preciso formar nuevas capacidades intermedias. Aun cuando fuese posible absorber a todos los profesionales universitarios especializados en las tareas de planeamiento, ejecución y administración de los asentamientos humanos, su número sería insuficiente para cubrir las necesidades de los países, sobre todo si se piensa en la necesidad de incorporar a la población actualmente marginada de la oferta de vivienda y servicios. Este personal tendría que ser posiblemente reclutado fuera de la universidad y recibir un tipo de preparación diferente que le permitiera mantener su capacidad de comunicación directa con ese sector de la población.

En síntesis, la formación de recursos humanos para el hábitat se plantea entre dos alternativas extremas pero no mutuamente excluyentes. Por un lado, se podría pensar en aumentar sustancialmente la capacidad de las universidades para formar profesionales dentro de programas convencionales de educación superior. Por otro, se podría crear nuevos profesionales no universitarios que permitiesen multiplicar considerablemente los recursos humanos de que dispone el sector. En la primera opción, se tendría que enfrentar la necesidad de cambios también sustanciales en la orientación y naturaleza de los programas universitarios, de modo de desarrollar la innovación tecnológica y propiciar nuevos métodos de planeamiento y ejecución

/de programas

de programas del sector público. En la segunda opción, se tendría que hacer frente a la formación masiva de nuevos profesionales, posiblemente en asociación con los programas de educación general, destinados a incorporar la mano de obra no calificada y a hacer de la construcción una actividad no especializada, por lo menos para el importante sector de la población que recurre a los sistemas informales de producción de viviendas.

Dentro de estas posiciones extremas caben una serie de combinaciones y nuevas alternativas. La decisión estratégica es difícil y supone importantes modificaciones en los métodos y procedimientos habituales. Para adoptar cualquier camino se requiere antes que nada una decidida voluntad política.

