

PROYECTO CEPAL/PNUMA
ESTILOS DE DESARROLLO Y MEDIO
AMBIENTE EN AMERICA LATINA

E/CEPAL/PROY.2/R.40
Octubre de 1979

Seminario Regional

Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1979

MEDIO AMBIENTE MARGINAL Y ESTILOS DE DESARROLLO
EN AMERICA LATINA

Centre International pour le Développement, Consultores

Las opiniones expresadas en este estudio son de la exclusiva responsabilidad
de la institución autora.

TABLA DE MATERIAS

I. EL ESTILO DE DESARROLLO PREDOMINANTE Y LA EVOLUCION RECIENTE DE AMERICA LATINA

II. LOS RESULTADOS NOTORIOS DEL ESTILO DE DESARROLLO PREDOMINANTE: POBREZA Y MARGINALIDAD

1. El medio ambiente marginal
 - a. La vivienda
 - b. Los servicios domiciliarios
 - c. La situación en el medio rural

2. La polución de y para los pobres
 - a. El deterioro de los suelos
 - b. La contaminación atmosférica
 - c. La contaminación hídrica

3. El mundo marginal: su medio ambiente social

4. Salud y marginalidad

III. ESTILOS DE DESARROLLO Y MARGINALIDAD

ANEXO: Bibliografía

Introducción

Este trabajo pretendió en un inicio ser una recopilación de información sobre las interrelaciones entre marginalidad y medio ambiente y una reflexión sobre dichas interrelaciones, en el contexto de una región en la que predomina un determinado "estilo de desarrollo". Los autores aspiraban a presentar un cuadro orgánico del tema, basado en análisis por países, de tal forma de poder emprender una reflexión de conjunto sobre el problema en América Latina. Los autores cometieron con ello un grave error: la marginalidad es tal, incluso a nivel de la información. A pesar de una extensa investigación bibliográfica y de que se consultaron a más de cuarenta instituciones latinoamericanas en busca de información sobre casos concretos y bibliografía, y a que se recurrió al PNUMA con el mismo objeto, al cabo de su trabajo apenas han podido recomponer un cuadro formado por múltiples retazos de realidad.

La imagen surge, sin embargo, bastante nítida. América Latina está frente a un impresionante proceso de deterioro del medio ambiente, físico y social, emanado de la pobreza y la marginalización en que viven sumidos grandes sectores de su población. Más aún, lo que en un principio fue marginalidad, está pasando a ser progresivamente el fenómeno predominante. El crecimiento de la población y el estilo de desarrollo que origina la creciente distancia entre los sectores de mayores y de menores ingresos y la pauperización de algunos sectores intermedios, están en la base de este hecho.

Pero más importante que presentar este cuadro era inquirir sobre el proceso que había conducido al mismo. Es ese un análisis que ha sido hecho en más de una oportunidad; sin embargo, consideramos que en esta ocasión también merecía emprenderse a partir de la óptica en que nos habíamos ubicado y utilizando el cúmulo de información que habíamos reunido.

En la presentación de ese cuadro se ha puesto el acento en describir lo que hemos denominado el "medio ambiente marginal" (y que Juan Pablo Terra en uno de sus trabajos definió como la "marginalidad ecológica") y hemos tratado de desarrollar la noción de

medio ambiente social, que consideramos que no puede aislarse del medio ambiente físico, al analizar un universo como el que nos preocupa.

También procuramos ver de cerca el tema de la interrelación entre el medio ambiente marginal y la salud. En éste, como en otros aspectos del trabajo, no nos guió tanto el interés por ser originales, como por presentar un cuadro integrado del fenómeno que analizamos.

Finalmente, la última parte está destinada a considerar las vinculaciones entre medio ambiente marginal y estilos de desarrollo. La conclusión básica a la que llegamos, es casi obvia, pero no por ello consideramos que hubiera que dejar de señalarla: el problema del medio ambiente en América Latina es, ante todo, un problema de pobreza y marginalidad. Y éstas, son el fruto principal del estilo de desarrollo que predomina. En consecuencia, toda solución a los problemas del medio ambiente pasa por la superación de la pobreza y la marginalidad. Esto, a su vez, no será posible sin la superación del estilo de desarrollo predominante en la mayor parte de los países de la región.

I. El estilo de desarrollo predominante y la evolución reciente de América Latina

En los últimos cuatro decenios América Latina ha conocido dos procesos de particular importancia: la "modernización" de su economía y un fuerte aumento de población. Entre los resultados del efecto conjugado de ambos factores, se destacan: un aumento del PNB relativamente satisfactorio -si se lo compara con el de otras regiones-, una marcada industrialización, un fuerte crecimiento del sector terciario, una pérdida de importancia relativa del sector agropecuario, y un fuerte proceso de urbanización. En el plano de las transformaciones sociales, es fácil comprobar en la cúspide el surgimiento de una nueva burguesía industrial y comercial que desplaza o relega, según los casos, a los sectores terratenientes; una ampliación de las clases medias pero, sobre todo, el surgimiento de un proletariado industrial y, fenómeno que nos interesará en particular en este trabajo, la aparición de un importante sector de la población que no llega a integrarse plenamente en la vida económica y social, que queda marginado del resto de la sociedad. A su vez, debido a las fuertes desigualdades del ingreso que se manifiestan en casi la totalidad de los países de la región, una parte del proletariado industrial vive en condiciones de pauperización semejantes a las de estos sectores marginados.

En la base de estos resultados, se encuentran lógicamente, los estilos de desarrollo que han predominado en la región y el tipo de desarrollo dependiente que caracteriza a sus economías. Cabe, sin embargo, analizar con algún detalle este proceso para mejor explicitar las causas que han llevado a esta situación.

Para comenzar, consideramos necesario señalar el rol que ha jugado el crecimiento de la población. Ello se debe a que, en buena medida, éste es un factor que a lo largo del periodo que nos ocupa ha tenido un comportamiento relativamente autónomo respecto de las variables económicas. Básicamente, puede decirse que el fuerte crecimiento de población que conoce América Latina desde los años treinta, se debe principalmente a la caída de la mortalidad, a la consecuente prolongación del promedio de vida y

al mantenimiento de elevadas tasas de fecundidad. Y en esta caída de la mortalidad, las causas deben buscarse esencialmente del lado de los progresos hechos por la medicina y su rápida difusión. Es cierto que ésta no podría haber tenido lugar sin algún grado de desarrollo económico, pero en todo caso los progresos en el factor "capacidad curativa y preventiva" parecen ser suficientemente autónomos como para explicar de por sí la mayor parte del descenso de la mortalidad y del consecuente crecimiento de la población.^{1/}

Por otra parte, como el grueso de la población latinoamericana vivía al comienzo de este proceso en medio rural (recuérdese que todavía en 1950, el 75% de la población latinoamericana vivía en lugares con menos de veinte mil habitantes) el grueso de ese crecimiento se llevó a cabo en el mismo. Al menos hasta que el proceso de urbanización tomó cuerpo hacia los años cincuenta. (En 1960, la población rural ya había bajado al 67,1% del total y en 1970, al 58,6%)^{2/}.

Ahora bien, el sector rural latinoamericano se caracteriza, entre otros rasgos, por la rigidez de sus sistemas de tenencia de la tierra y por su bajo aumento de productividad en el largo plazo. Por ello, fue incapaz de absorber regularmente este fuerte aumento de población. No debe, sin embargo, limitarse la explicación del proceso de "expulsión" del medio rural, sólo a aquellos dos factores. Estos se complementan con otros que, en alguna

^{1/} La fuerte caída registrada en las tasas de mortalidad de la región -y especialmente en las de mortalidad infantil- se refleja en la prolongación constante de la esperanza de vida al nacer; para el conjunto de América Latina, ésta era en 1920, de 31,1 años; de 38 años en 1940; de 55,8 en 1960 y de 61,2 a fines de la década del sesenta. Las tasas de natalidad, en cambio, si bien declinaron, no acompañaron la fuerte caída de la mortalidad (excepto ^{en} Argentina y Uruguay) y a principios de esta década, el promedio todavía se situaba en el 37,21 por mil. El resultado ha sido que la tasa de crecimiento vegetativo de la región creciera en forma continuada hasta mediados de la década del sesenta, en que llegó al 28,48 por mil, recién entonces la tasa comenzó a declinar, ubicándose a mediados de este decenio levemente por debajo del 28 por mil.

^{2/} La mayor parte de los datos demográficos están tomados de Cuadernos de CELADE, diversos números; de Sánchez Albornoz, N., "La Población de América Latina", Alianza Universidad, Madrid, 1977 y de Sireau, A. "Tendencias Demográficas recientes de América Latina y el Caribe y Perspectivas 1975-2000", Oficina Regional de la Unesco para América Latina y el Caribe, Santiago, 1979.

medida, también los explican. Por ejemplo, la rigidez del sistema de tenencia de la tierra, descansa en el poder tradicional de los sectores terratenientes y en su impacto sobre las políticas gubernamentales (que en la mayoría de los casos se traducen en ausencia de políticas); la baja productividad, es posible que tenga mucho que ver tanto con la existencia de latifundios conservados como tales fundamentalmente por el creciente valor relativo de la tierra frente a otros activos, como con el minifundio, en el que el crecimiento de productividad se hace particularmente difícil debido tanto a problemas de orden técnico (insuficiencia del área explotada para introducir mecanización), como financieros (incapacidad de minifundistas a invertir capitales para mejorar la explotación) o institucionales (falta de aliento a la formación de cooperativas) e incluso a la sobreexplotación a que obligan todos los otros factores. A su vez, la baja productividad también se explica por los bajos precios relativos de los productos agropecuarios, especialmente cuando en periodos de intensa industrialización, muchos países de la región han financiado ésta a costa del traslado de ingresos (vía precios) del sector agropecuario al sector industrial.

Los factores señalados (rigidez en la estructura de la tenencia de la tierra, baja productividad, precios -y en consecuencia salarios- proporcionalmente más bajos) la introducción de mecanización y la desaparición de algunas actividades tradicionales en el agro, se han unido para dar al sector rural latinoamericano una decreciente capacidad de absorción del aumento de población que conoció durante el periodo que comentamos. Esta baja capacidad de absorción se traduce en desempleo y bajo nivel de ingresos. Si a ello se agregan las pobres condiciones de vida del grueso de la población rural latinoamericana, se tiene un cuadro acabado de los factores de expulsión que explican buena parte del proceso de inmigración campo-ciudad que ha caracterizado en los últimos decenios a la región^{1/}.

^{1/} Respecto de la importancia de estos dos factores en las migraciones internas, véase especialmente Raczynski, D. "Empleo, pobreza y migraciones en Chile", Estudios CIEPLAN N°29, Santiago, noviembre 1978 y para una descripción pormenorizada del juego de diversos factores en las migraciones internas de la región, Di Filippo, A. "El condicionamiento económico de las migraciones internas en América Latina". CELADE. Santiago. 1974.

A estos factores de expulsión se unen los factores de "atracción" de los centros urbanos: y en primer lugar, la posibilidad de encontrar empleo y de elevar el ingreso, particularmente en las primeras etapas de la industrialización y del crecimiento del sector servicios que le está ligado, o del aumento del número de empleo en el sector público cuando ha habido políticas de pleno empleo utilizando para ello al Estado en su rol de empleador. Y finalmente, la idealización de la vida ciudadana transmitida tanto por los medios de comunicación como por los migrantes que habían conseguido mejorar su condición.

Una manera de traducir esto en cifras, es señalando que la población ocupada de diez países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, Panamá y México) en el sector agrícola, aumentó en el curso de los años sesenta a una tasa anual del 0,9%, mientras que el total de la población ocupada aumentaba a una tasa del 2,6%^{1/}.

No debe creerse, sin embargo, que este proceso de migraciones se limita a un traslado de población del campo a la ciudad. La realidad es algo más compleja y diera la impresión de que en algunos países también ha tenido un rol importante el traslado de población desde los pequeños a los grandes centros urbanos y, en especial, hacia las grandes metrópolis en las que se ha concentrado el desarrollo industrial.

En todo caso, el proceso de metropolización queda reflejado en las cifras siguientes. En los años cincuenta, la población de Caracas metropolitana creció a una tasa anual del 6,2% con un 2,2% debido al crecimiento natural y un 4% a las migraciones; para Guayaquil, las cifras fueron respectivamente del 5,4%; 2,4% y 2,9%. México D.F. tuvo un crecimiento anual de población del 4,6%, con un 2,0% debido a las migraciones. La población del Gran Buenos Aires, creció a razón del 2,9% por año, pero la mayor parte del crecimiento (2,1%) se debió a la llegada de migrantes.

^{1/} CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, citado por Kirsch, H. "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina" en Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, Nros. 1 y 2, Santiago, 1973.

El Gran Santiago, vió crecer su población a una tasa del 3,8% anual, la parte correspondiente a migraciones fue del 1,7%.

Como puede verse, al crecimiento urbano debido a las migraciones vino a sumarse el originado por el crecimiento de la población ya establecida y más tarde el crecimiento de la población migrante, que trajo consigo tasas de fecundidad generalmente más altas - propias del medio rural- y encontró en el medio urbano condiciones de vida que bajaron aun más sus tasas de mortalidad. Esto llevó a que en la mayoría de los países de la región, el grueso del incremento de la población de la década del sesenta, fuera absorbido por los centros urbanos.

CUADRO 1 Relación entre la población absorbida por los centros urbanos de veinte países de América Latina y la tasa de crecimiento de la población nacional en 1970

País	Porcentaje del crecimiento de la población nacional absorbido por los centros urbanos entre 1960 y 1970 (estimado); %	Tasa anual de crecimiento de la población nacional 1970; %	Porcentaje de población urbana 1970; %
Argentina	+100.0	1.51	80.40
Bolivia	50.0	2.41	34.25
Brasil	69.0	2.87	56.52
Colombia	80.0	3.46	59.60
Costa Rica	39.0	3.83	36.52
Cuba	60.0	1.92	55.49
Chile	87.5	2.35	62.90
Ecuador	62.5	3.41	39.06
El Salvador	55.5	3.36	40.87
Guatemala	38.3	2.86	30.98
Haití	36.3	2.45	17.84
Honduras	42.8	3.43	26.17
México	81.2	3.50	56.52
Nicaragua	50.0	2.98	42.07
Panamá	67.5	3.33	46.98
Paraguay	50.9	3.46	38.73
Perú	72.2	3.12	50.86
Rep. Dominicana	57.6	3.44	38.46
Uruguay	+100.0	1.23	78.41
Venezuela	90.6	3.37	68.38

Fuente: Hardoy, J.E. "Las áreas metropolitanas en América Latina en su arquitectura", Relator: Segre, R. Siglo XXI. Unesco, México, 1975.

Estas cifras implicarían que en el decenio pasado las ciudades de más de 20.000 habitantes habrían absorbido el 66,5% del crecimiento demográfico de la región. Ambos factores, urbanización y migración, se reflejan mejor en los datos comparados de las tasas de crecimiento de la población en la región a lo largo del decenio: 2,9% de tasa anual media para el conjunto; 5,2% para el sector urbano y sólo 1,5% para el sector rural^{1/}.

En lo que al proceso de metropolización se refiere, baste con indicar que actualmente, cerca del 75% de la población urbana de América Latina se concentra en las ciudades de más de 100.000 habitantes, y que la población de las ciudades de más de medio millón de habitantes ha pasado en el decenio 1960-1970 de un 32 a un 56% del total de la población urbana de la región. Este fenómeno, también es observable a través de la comparación de las tasas de crecimiento de algunas de las principales urbes de la región y de las de los países que las albergan.

Cuadro 2

Cuadro comparativo entre las tasas medias anuales de crecimiento por país y las tasas medias de crecimiento total de algunas áreas metropolitanas de América Latina (Porcentajes).

<u>PAIS (1965-1970)</u>		<u>AREA METROPOLITANA</u>	
Colombia	3.4	Bogotá	7.2% (1951-1964)
Venezuela	3.3	Caracas	6.2% (1950-1960)
Perú	3.0	Lima-Callao	6.2% (1961-1972)
México	3.4	C. de México	5.5% (1960-1970)
Chile	2.3	Santiago	4.1% (1960-1970)
Argentina	1.5	Buenos Aires	2.9% (1950-1960)

Fuente: CELADE. Boletín Demográfico Nº 6, 1970 y Herrera, L., y Pecht, W., "Crecimiento urbano de América Latina". BID/CELADE, Santiago, 1976.

^{1/} CEPAL, "Población y Desarrollo", 1974, Tomo I, p. 115, citado por A. Sireau, en "Tendencias demográficas recientes de América Latina y el Caribe y perspectivas 1975-2000". op. cit.

Ahora bien, en parte como motor de este proceso de urbanización pero a la vez sacando ventaja del mismo, se encuentra el proceso de industrialización de la mayor parte de las economías de la región. Comenzado tempranamente en Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Colombia y México, no ha tardado en extenderse al resto del continente. De hecho, hoy en día, ni Haití -el país con mayor porcentaje de población rural en el continente- ha quedado excluido de este proceso.

Esta industrialización ha estado ^{centrada} fundamentalmente en la producción de bienes de consumo duradero, reclamados por los sectores con mayor capacidad adquisitiva de la sociedad, y en los insumos necesarios para producir aquellos ^{1/}. Ella se ha llevado a

Cuadro N° 3

Población ocupada por sectores
(Porcentajes de la población ocupada total)

País	Sector agropecuario		Industria y servicios básicos		Comercio y otros servicios	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	19.1	15.2	38.0	37.0	42.9	47.8
Bolivia	67.2	56.5	16.6	25.6	16.2	17.9
Brasil ^a	53.7	44.2	17.9	22.1	28.4	33.7
Colombia	49.6	42.7	26.1	26.8	24.3	30.5
Costa Rica ^b	40.7	46.3	22.0	22.6	28.3	31.1
Chile	30.7	24.6	33.1	34.3	36.2	41.1
Ecuador	57.7	56.7	20.5	19.9	21.8	23.4
Guatemala ^{ac}	65.6	57.0	15.9	20.6	18.5	22.4
México ^d	52.1	43.5	23.1	25.7	24.8	30.8
Nicaragua ^{ae}	59.6	46.4	26.9	30.0	13.5	23.6
Panamá	50.0	36.6	14.7	21.3	25.3	46.1
Perú ^f	51.0	47.1	22.6	23.7	26.4	29.2
Venezuela ^g	36.3	24.7	24.8	24.9	40.6	53.1

^aCorresponde a la PEA. ^b1963-1967. ^c1964-1973 ^d1960-1969.

^e1963-1971. ^f1961-1970. ^g1961-1971.

Fuente: CEPAL, "Anuario Estadístico de América Latina, 1978". Santiago, 1979.

^{1/} En 1950, los bienes de consumo duradero y de inversión y los productos intermedios representaban el 34,5% del producto industrial de la región; en 1974, representaban el 59,7%. En los tres países más grandes de la región, ese porcentaje llegaba a 63,8%.

cabo, con una importante utilización de tecnologías capital-intensivas.

Durante mucho tiempo se dió por aceptado que el sector industrial tenía poca capacidad de absorción de mano de obra debido al tipo de tecnología que predominaba en el mismo. Estudios más recientes han puesto de manifiesto que tal no es la regla y que existen importantes diferencias intrasectoriales y de un país a otro^{1/}. Así, conviven la concentración de capital y de tecnología de alta productividad por hombre con sectores con insuficiencia crónicas de capital, tecnologías atrasadas y fuerte utilización de mano de obra, y sectores intermedios entre ambas situaciones. Sin embargo, el resultado global del funcionamiento del sector industrial en el conjunto de la región, tiende a confirmar la hipótesis antes citada, pues a pesar del fuerte crecimiento registrado por este sector a lo largo de los últimos decenios, el porcentaje de la PEA que trabaja en el mismo ha crecido lentamente en la mayor parte de los países de la región. (Ver cuadro 3)

En todo caso, lo cierto es que el estilo de desarrollo que ha imperado en la mayor parte de los países de la región durante los últimos decenios ha contribuido, en el marco de un crecimiento importante de la población, a que el sector rural expulsara ingentes cantidades de individuos, que encuentran ubicación física en los centros urbanos y especialmente en las grandes metrópolis, pero no encuentran necesariamente empleo, debido a la insuficiencia global del tipo de industrialización predominante para generar empleo.

Esto explica que, al menos en las cifras oficiales sobre empleo, la mayor parte de la disminución de la participación de la

1/ Véase en particular: Kirsch, H. "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina" op. cit., y CEPAL, "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina", Doc. E/CEPAL/1027, 1977, págs. 12 y siguientes.

mano de obra agrícola en la ocupación total, sea absorbida por los sectores comercio y servicios. (61% para diez países considerados en la década 1960-1970).

Sin embargo, la baja tasa de crecimiento, sino las disminuciones, que presenta la productividad, en esos dos sectores, permitirían suponer que las cifras de empleo en los mismos, están ocultando desempleo y subempleo en escalas importantes. El rol un tanto residual que juega este sector en la recolección y tratamiento de datos estadísticos contribuye a reforzar dichas suposiciones.

Por otra parte, hay varios factores que permiten suponer que hay una incapacidad global del sistema, debido al estilo de desarrollo que lo orienta, a absorber buena parte de la creciente mano de obra. Una prueba de ello, es que entre 1960 y 1970, en la mayor parte de los países analizados, las tasas de crecimiento de la población ocupada han sido menores que las de la PEA.

Cuadro N° 4

CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL EN EDAD ACTIVA,
DE LA ECONOMICAMENTE ACTIVA Y DE LA OCUPADA
POR PAISES, 1960-1970

País	Tasa de crecimiento (porcentajes)		
	Población total en edad activa (15-64)	Población económicamente activa	Población ocupada
Argentina	1.5	2.2	1.4
Bolivia	2.2	2.6	2.2
Brasil	2.9	2.7	---
Colombia	3.2	2.6	2.6
Chile	2.5	2.5	2.6
Ecuador	3.1	3.1	2.2
Perú	3.1	3.0	2.5
Venezuela	3.3	2.7	3.4
Costa Rica	3.8	3.9 ^a	4.1 ^a
Panamá	3.0	3.8	3.7
México	3.3	3.4	3.2

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y fuentes nacionales, citado por Kirsch, H., op. cit.

a Corresponde a 1963 y 1970. Estimación basada en Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), "La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica", PREALC/52 (Rev. 1), agosto de 1972, cuadro I-2, hipótesis I.

Además, si bien las cifras oficiales de desempleo abierto son generalmente bajas^{1/}, sino decrecientes, el subempleo parece ser bastante elevado. Hasta tal extremo, que la OIT ha estimado que alrededor de 1970, la subutilización de la mano de obra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela, considerados conjuntamente, llegaba al 28,4% de la PEA (ver cuadro N° 5).

Por otra parte, las informaciones disponibles, si bien no muy actualizadas, permiten suponer que además de un fuerte desempleo y sobre todo subempleo rural, también hay tasas de desempleo en centros urbanos que son, no sólo elevadas de por sí, sino también muy superiores a las tasas de desempleo a nivel nacional^{2/}.

Como es de prever, estas tasas de desempleo alcanzan su nivel más alto en los cinturones marginales de las grandes metrópolis. Lamentablemente todos los datos disponibles a este respecto provienen de muestreos aislados; sin embargo, las coincidencias de las cifras las hacen significativas en cuanto a confirmar aquella previsión.

Así, por ejemplo, una encuesta y censo de una población marginal, realizada en Chile en 1971, puso en evidencia que un 35% de la población activa censada era cesante o buscaba trabajo por primera vez^{3/}. Una muestra tomada en tres ciudades de El Salvador, en 1975, dio una tasa de desocupación entre los jefes de familia

-
- 1/ Dos excepciones importantes a esta regla son algunos países del Caribe -como Jamaica y Trinidad y Tabago, que conservan en el largo plazo tasas de desocupación abierta cercanas o superiores al 20% y los países del Cono Sur que están practicando en los últimos años una decidida política de desprotección al sector industrial. Así, en Uruguay y Chile, las cifras oficiales de desocupación llegaron al 12,7 y al 14,7% respectivamente, en 1975 y 1976. En Argentina las cifras oficiales son mucho más bajas, pero la fuerte caída del producto y la redistribución del ingreso que se han conocido en los tres últimos años orientan la explicación hacia dos factores: baja en el número de horas trabajadas por hombre e incidencia de la elevada expulsión de extranjeros inmigrantes registrada en ese periodo, en un país en el que en 1975 residían 1.620.000 inmigrantes de los países vecinos.
- 2/ Véase al respecto, especialmente, Teunent, A.D., "Hacia políticas nacionales de urbanización" en Cardona, R., "América Latina: distribución espacial de la población". CCRP. Bogotá, 1975, Tabla 7, pág. 344.
- 3/ Farnos, A. "Chile, censo de una población marginal, análisis demográfico". CELADE (Serie C. N° 138). Santiago, 1971.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: SUBUTILIZACION TOTAL DE LA MANO DE OBRA ALREDEDOR DE 1970

País	Población económicamente activa			Desempleo abierto		Desempleo equivalente en la agricultura ^b		Subempleo ^c no agrícola		Desempleo equivalente no agrícola		Subutilización total de la mano de obra	
	Total	Agrícola	No agrícola	Miles de personas	Tasa ^a	Miles de personas	Tasa ^a	Miles de personas	Tasa ^a	Miles de personas	Tasa ^a	Miles de personas	Tasa ^a
Argentina	8 823	1 318	7 505	168	1.9	132	10	2 086	27.8	901	12.0	1 201	13.6
Brasil	28 044	11 965	16 079	1 935	6.9	4 188	35	6 994	43.5	3 505	21.8	9 628	34.3
Colombia	6 395	2 686	3 709	473	7.4	672	25	1 454	39.2	749	20.2	1 894	29.6
Chile	2 721	665	2 056	130	5.0	133	20	779	37.9	356	17.3	619	22.8
México	12 473	5 293	7 180	474	3.8	2 322	40	2 003	27.9	847	11.8	3 643	29.2
Venezuela	3 015	714	2 301	187	6.2	136	19	987	42.9	472	20.5	795	24.2
<i>Todos los países enumerados</i>	<i>61 471</i>	<i>22 641</i>	<i>38 830</i>	<i>3 367</i>	<i>5.5</i>	<i>7 583</i>	<i>34</i>	<i>14 303</i>	<i>36.8</i>	<i>6 830</i>	<i>17.6</i>	<i>17 780</i>	<i>28.4</i>
<i>Porcentaje de la subutilización</i>				<i>18.9</i>		<i>42.7</i>				<i>38.4</i>		<i>100.0</i>	

Fuente: PREALC (OIT), *El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas*, Santiago, noviembre de 1975. Para las fuentes y metodología del cálculo ver los cuadros I-1 a I-8 del citado trabajo.

^aLas tasas se refieren a la población económicamente activa correspondiente.

^bLa subutilización total se calculó sobre la base de la diferencia porcentual entre demanda y oferta de mano de obra, incluyendo por tanto el desempleo abierto. La metodología no es siempre la misma, debido en parte a peculiaridades locales; por ello, las cifras no deben tomarse en sus valores absolutos, ya que sólo estiman órdenes de magnitud.

^cEstimaciones basadas en datos oficiales de investigaciones sobre ingresos familiares.

Tomado de: CEPAL, "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina". op. cit.

residentes en tugurios y lotificaciones ilegales, de entre el 18 y el 20%^{1/}.

En Colombia, el desempleo abierto en barrios marginales de tres ciudades distintas (Cali, Santa Marta y Villavicencio) oscilaban en 1971, entre el 13,6 y el 19,8% y, lo que es más interesante, el porcentaje de los jefes de hogar que habían trabajado el año anterior menos de nueve meses, variaba entre el 26,3 y el 42,6%^{2/}

Este último dato nos introduce en otro aspecto importante del empleo en América Latina, el empleo temporario y el subempleo. La situación ha sido resumida por la CEPAL en los siguientes términos:

"..... los problemas de empleo en América Latina no se limitan al desempleo abierto, ni parece ser éste el principal de ellos en términos cuantitativos.

Estudios sobre la materia indican que "la forma predominante en que la subutilización de mano de obra se manifiesta en los países menos desarrollados es el subempleo, y en particular, el subempleo invisible"^{3/}. Si bien la definición y medición de las diversas formas de subempleo es materia de amplias discusiones, no menos cierto resulta el hecho, fácilmente comprobable, de que gran parte de la población de América Latina, tanto en las ciudades como en el campo, se halla ocupada en actividades de bajísima productividad, o cuyo tiempo de trabajo potencial se ve ocupado esporádicamente por labores temporarias o, en última instancia, retribuida con niveles de ingreso abiertamente insuficientes para la subsistencia, definida ésta con algún criterio de valorización social. Estimaciones realizadas por el PREALC, con el fin de establecer un orden de magnitud del problema del empleo, y que se recogen en el cuadro N°5, indicarían que para un conjunto de países de la región que engloban alrededor del 75% de la población

1/ Deneke, H. "El acceso a la vivienda urbana en El Salvador". Documento del seminario sobre asentamientos humanos marginados. Veracruz, 12-20 de septiembre de 1977.

2/ Datos del Instituto de Crédito Territorial de Colombia, citados por Kirsch, H., op. cit.

3/ Véase Programa Regional para el Empleo en América Latina y el Caribe (OIT), El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas, Santiago de Chile, noviembre de 1975, Capítulo I.

de América Latina, incluido el Caribe, la subutilización total de la mano de obra, incluyendo desempleo abierto y el subempleo agrícola y no agrícola, representaría, hacia 1970, el equivalente de 28% de la fuerza laboral, es decir, que cada cuatro personas activas no se utilizaría el potencial productivo de una de ellas. El total de subutilización de la mano de obra correspondería en casi 20% al desempleo abierto, atribuyéndose el 80% restante, por partes iguales, a formas de subempleo rural y urbano. Esta situación no es generalizable en esas magnitudes para todos los países considerados ni para todas las formas de subutilización de la fuerza laboral"^{1/}.

Dada la dimensión de este problema, una gran parte de esa fuerza laboral desocupada o subocupada ha tendido a crear ella misma sus propias fuentes de trabajo. Ello explica el importante crecimiento que ha tenido en los últimos años el llamado "sector informal" en la economía latinoamericana.

Este sector comprende desde la manufactura artesanal y la reparación de artículos de uso corriente, hasta la venta ambulante, los servicios personales de más baja productividad y consideración social, la recolección y venta de desperdicios y las actividades comerciales al interior de los grupos sociales marginados y de más bajos ingresos. Respecto de esta última, en un estudio reciente sobre el caso concreto de Santiago de Chile, se pone de relieve la importancia y vitalidad que llega a tener el comercio "informal" o "marginal", que llega a competir, e incluso a desplazar, a grandes almacenes, debido a su mejor adaptación - en términos de fraccionamiento de las unidades vendidas, baja calidad y precio - a los recursos de su clientela.

Tokman define a este sector diciendo que la estructura del empleo del mismo "se caracteriza por la identificación de la empresa con la persona y cuando eventualmente se contrata mano de obra, se trata de familiares no remunerados"^{2/}. Sin embargo,

^{1/} CEPAL. "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina". Doc. E/CEPAL/1027. Santiago, 1977.

^{2/} V. Tokman "Las relaciones entre los sectores formal e informal". Revista de la CEPAL. Santiago, primer semestre. 1978.

a los efectos de determinar estadísticamente la amplitud de este sector, se suelen utilizar definiciones que amplían considerablemente el número de componentes. Así, por ejemplo, se incluye el personal doméstico, los trabajadores ocasionales, los trabajadores por cuenta propia y los patrones, obreros, empleados y trabajadores familiares de empresas que ocupan cuatro o menos personas. A su vez, los datos resultantes de esta definición, son completados con aquellos correspondientes a asalariados que perciben menos de un cierto salario (el mínimo legal, por ejemplo). Todos los datos disponibles, permiten observar la importancia que ha alcanzado la ocupación en este sector, así definido.

Cuadro N°6

EMPLEO MARGINAL EN ACTIVIDADES NO AGRICOLAS

(Porcentajes de la población económicamente activa)

País y ciudad	Año	Empleo marginal
Brasil	1970	19.5 ^a
Colombia	1970	29.3
Chile	1968	12.3
Perú ^{b c}	1971	23.9
Venezuela	1971	21.5 ^d
	1971	25.8 ^e
Bogotá, D.E. ^b	1970	12.7
Caracas	1970	11.1 ^d
	1970	16.2 ^e

FUENTE: CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales de hogares, citado en Kirsch, H., op. cit.

- a Se refiere a asalariados y el porcentaje está calculado sobre el total de asalariados.
- b Corresponde al área urbana.
- c Excluye actividades domésticas.
- d Se considera como ingreso marginal menos de 300 bolívares.
- e Se considera como ingreso marginal menos de 500 bolívares.

Según el mismo Kirsch, el empleo marginal equivalía en 1970 al 19,5% de la PEA en Brasil, llegando al 32,8% en la región de Minas Gerais y Espírito Santo, y al 42,4% en el noroeste.

Según el trabajo antes citado de Tockman, podría estimarse que ya en 1967 el "sector informal" proveía el 27,5% del empleo total y el 39,9% del empleo urbano en Chile y contribuía al 14,7 y al 17,6% de la producción total y urbana, respectivamente.

En otro trabajo con una cobertura geográfica más amplia, el citado autor y Paulo R. Souza^{1/}, presentan los siguientes datos para nueve países latinoamericanos, que dan una idea más concreta de la amplitud que ha tomado este fenómeno en la región.

Cuadro N° 7

Participación del sector no estructurado en la fuerza de trabajo urbano de ciertos países (en porcentajes)

País y ciudad	Criterio del ingreso	Criterio de la situación profesional
Brasil (1972)		
Estados de Río de Janeiro y de São Paulo	24	.
Chile (1968)		
Total urbano	.	39
República Dominicana (1973)		
Santo Domingo	50	.
Ecuador (1970)		
Guayaquil	48	.
Quito	48	.
El Salvador (1974)		
El Salvador	41	46
México (1970)		
Distrito Federal y Estado de México	27	.
Paraguay (1973)		
Asunción	.	57
Perú (1970)		
Total urbano	.	60
Venezuela (1970)		
Total urbano	.	44
Caracas	.	40

FUENTES: PREALC, a partir de datos oficiales. En el caso de México, los datos provienen del censo de población. En los otros casos provienen de encuestas. Para Perú ver: Webb: Income and employment in the urban traditional sector, y para Venezuela, H. Pereira y M. Zink: El empleo en el sector informal urbano en Venezuela y la política de empleo (Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, mayo, 1976).

1/ Souza, P.R. y Tokman, V.E., "Le secteur urbain non structuré en Amérique Latine". Revue Internationale du Travail, Vol. 114, N°3. BIT, Geneve, nov-déc. 1976.

II. Los resultados notorios del estilo de desarrollo imperante: pobreza y marginalidad

En los últimos decenios es evidente que la economía de la región ha crecido, que el PNB per cápita, considerado globalmente a nivel regional y a nivel de cada país, ha aumentado, e incluso marcadamente, en algunos pocos casos. También es cierto, como ya se vió antes, que la esperanza de vida al nacer, ha aumentado considerablemente. Pero ¿pueden todos estos factores borrar la evidencia de que la nota destacada de la América Latina de hoy son la existencia de enormes masas de individuos sumidos en la pobreza y la marginalidad?

Ya hemos visto cómo el efecto conjugado del crecimiento de la población y el estilo de desarrollo imperante han conducido a la existencia de un fuerte desempleo y subempleo en la región. En términos de ingreso esto se traducía en 1972 en un 43% de la población en estado de "grave pobreza" (vale decir con un ingreso anual menor a US\$ 180.-) de la cual, el 63% -es decir el 27% del total- se encontraba en situación de indigencia (vale decir con ingresos anuales per capita inferiores a US\$ 90.-). En número de individuos, se trata nada menos que de 118 millones de personas viviendo en la "pobreza grave" y de ellos 73 millones en la "indigencia"^{1/}.

Cálculos efectuados por la CEPAL sobre la base de datos oficiales de 1970 para nueve países de la región, (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Perú y Venezuela), entre los que figuran aquellos con mayor nivel de ingreso pero entre los que no se incluyen varios de los de menores ingresos, muestran que el 35% de la población de los países mencionados tienen ingresos menores al costo de la alimentación mínima equilibrada.

1/ O.I.T. "Employment, growth and basic needs", Informe del Director General a la Conferencia Tripartita Mundial del Empleo, la Distribución del Ingreso y el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo. Ginebra, 1976. Otros trabajos efectuados en la CEPAL llegan a resultados muy próximos a las estimaciones de la OIT. Véase en particular, Pinto, A. "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976, en el que se presentan datos sobre consumos por categoría de ingreso y, especialmente, Altamir, O. "La dimensión de la pobreza en América Latina", doc. E/CEPAL/L.180. Santiago, 1970.

En algunos casos, como Perú, Brasil y Colombia, el porcentaje supera al 40% y en el caso de Honduras llega al 49% de la población^{1/}.

Esto se explica en buena medida a través del patrón de distribución del ingreso propio del estilo de desarrollo imperante en la mayor parte de los países de la región. Las últimas estimaciones efectuadas por el Banco Mundial, son suficientemente explícitas y vienen a confirmar la impresión generalizada de que en muchos casos se está ante un proceso regresivo en materia de distribución del ingreso^{2/}.

Cuadro N° 8

Distribución de ingreso

Participación porcentual en el ingreso por familia, por quintilos

Países	Año	20% más bajo	2do Quintilo	3er Quintilo	4to Quintilo	20% más alto	10% más alto
Argentina	1970	4.4	9.7	14.1	21.5	50.3	35.2
Brasil	1972	2.0	5.0	9.4	17.0	66.6	50.6
Costa Rica	1971	3.3	8.7	13.3	19.9	54.8	39.5
Chile	1968	4.4	9.0	13.8	21.4	51.4	34.8
Honduras	1967	2.3	5.0	8.0	16.9	67.8	50.0
México	1977	2.9	7.4	12.2	22.0	54.4	36.7
Perú	1972	1.9	5.1	11.0	21.0	61.0	42.9
Venezuela	1970	3.0	7.3	12.9	22.8	54.0	35.7

FUENTE: The World Bank: "World Development Report, 1979".

Este cuadro de pobreza extendida se traduce, para importantes sectores de la población, en un verdadero proceso de marginalización. Marginalización, por falta de incorporación a los circuitos "normales" de la producción y del consumo; marginalización, por el hábitat en el que viven; marginalización, por falta de acceso a la seguridad social o a los servicios provistos por el Estado (salud,

1/ CEPAL. "Tendencias y proyecciones a largo plazo..." op. cit. pág. 17.

2/ Véase a este respecto, CEPAL. "El desarrollo económico y social y las relaciones Externas de América Latina", op. cit. Capítulo II y la "Evaluación de la Ciudad de La Paz", Resolución 388 (XVIII) de la CEPAL, párrafos 17-19.

educación, etc.); marginalización, finalmente, por el desarrollo de pautas de conducta y escalas de valores diferenciadas.

Mucho se ha polemizado en América Latina sobre la existencia o no de la marginalidad y su distinción con la pobreza. El debate no ha dejado de ser rico en aportes teóricos, pero en la mayor parte de los casos parecería haber estado condicionado por esquemas de interpretación apriorísticos o por haberse mantenido en la superficie de los hechos. La relativa falta de estudios de campo y de informaciones estadísticas no han facilitado el análisis^{1/}.

No sería del caso venir a aportar nuestras opiniones a ese debate. Resulta necesario, en cambio, señalar que el análisis de la situación social de América Latina en la actualidad pone en evidencia la existencia de grandes franjas de la población viviendo en la pobreza o en la indigencia, pero que además, el análisis del proceso de crecimiento de la población y de "modernización" desequilibrada de la economía, durante las últimas décadas, permite suponer que en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, ese proceso está dejando como subproducto el surgimiento de importantes grupos sociales que van quedando al margen de los sectores "integrados" o "formales" de la sociedad. Ya no se trata, como sostiene una escuela de pensamiento, de la oposición entre sector tradicional y sector moderno, sino del surgimiento de un conjunto de individuos que son rechazados por el primero sin ser absorbidos por el segundo; que normalmente emigran del campo a las grandes ciudades buscando las oportunidades que el campo no les ofrece; que llegados allí se instalan en los cinturones de aquéllas o en los barrios tugurizados; o que nacen en los mismos y llegados a la edad de trabajar no consiguen incorporarse al sector moderno; que se caracterizan por su desempleo o subempleo permanente, o que tienen limitado su horizonte de trabajo al desarrollo de actividades en el sector informal; que en consecuencia cuentan con un nivel de ingresos extremadamente bajos y con limitadas o nulas posibilidades de acceder a los sistemas de seguridad social y a los servicios esenciales. Factores todos éstos que contribuyen

^{1/} En un Anexo se presenta la bibliografía que se ha utilizado para este trabajo, incluyendo varias publicaciones sobre el tema "marginalidad".

a fijarlos en este medio marginal, vale decir, en un hábitat y un medio ambiente social particularmente degradados, y sino cerrado, al menos bastante diferenciado del resto de la sociedad. Ello conlleva el desarrollo de una cultura (en el sentido antropológico del término) también diferenciada, con valores y pautas de conducta propias^{1/}.

Que estos sectores tengan o no una identidad propia, que su comportamiento sea realmente diferenciado, es difícil de afirmarlo con certidumbre. Los límites entre la "pobreza" que también padecen amplios sectores que están integrados al sector moderno o formal de la economía y la de estos otros sectores, enclavados en lo que se define como marginalidad, son difíciles de distinguir a nivel de las estadísticas o incluso de algunos trabajos de campo. Y la relativa movilidad que puede haber entre unos y otros, termina por hacer todavía más difícil una apreciación objetiva de lo que está sucediendo.

Queda en todo caso, de este análisis, una conclusión que resultará más evidente en el capítulo siguiente. Una gran parte de la población latinoamericana está viviendo en un medio ambiente muy diferenciado del de los sectores con mayores ingresos y con ingresos medios. En ese sentido, sí puede afirmarse, que el medio ambiente de la pobreza y de la indigencia latinoamericana, es un "medio ambiente marginal".

1. El medio ambiente marginal

Definiremos aquí como "medio ambiente marginal" a aquel en que viven los sectores más pobres de la sociedad latinoamericana, es decir aquel que se caracteriza por sus carencias y deterioro. El término "marginal" lo usamos en este caso más como extensión de la noción de "barrio marginal" con que se ha acostumbrado denominar a los barrios periféricos, a los asentamientos provisionales o ilegales y, en general, a toda población "espontánea" que rodea a las grandes ciudades de la región. Y ello, a pesar de que ésta

1/ Con relación a la especificidad propia de la marginalidad, véase el trabajo esencialmente antropológico y de campo de Larissa A. de Lonitz, "Cómo sobreviven los marginados". Siglo XXI, México, 1975.

es una realidad que cada vez tiene menos de marginal y más de general. Este medio ambiente marginal, lo consideraremos a través de las condiciones de la vivienda, los servicios domiciliarios básicos (agua, alcantarillado, etc.) y después por medio de una comparación entre la situación en las zonas rurales y urbanas.

a. La vivienda

La distribución del ingreso predominante en la región se refleja lógicamente en la vivienda. En los últimos años se ha podido observar que mientras las viviendas de los sectores de ingresos más altos se mejoraban y ganaban en equipamiento y confort, las de las clases medias se reducían en espacio, y en los sectores de más bajos ingresos, se producía un proceso de tugurización en los barrios céntricos de las grandes metrópolis y posteriormente una expansión enorme de las poblaciones marginales.

Esto se refleja en el hecho de que mientras la población crece a tasas cercanas al 3% anual, la población de las ciudades crece al 6% y la de los barrios marginales al 12%, y que el déficit global de viviendas en la región, se sitúa alrededor de los 20 millones de unidades, lo que implica que alrededor del 30% de la población está viviendo en condiciones de precariedad.

El otro resultado de este proceso, ha sido el surgimiento masivo de viviendas y barrios precarios que generalmente han crecido a un ritmo impresionante.

Así, por ejemplo, en Río de Janeiro, mientras en 1947 sólo el 17% de la población vivía en "favelas", en 1960, ese porcentaje llegaba ya al 38%. Las cifras correspondientes a San Pablo, quizás no sean menos impresionantes.

Ciudad de México forma un conglomerado de casi 12 millones de habitantes, calculándose que más de 4 millones viven en asentamientos precarios y sobre terrenos cuya tenencia es irregular. Esto equivale a entre el 40 y el 45% de la población total. Al desbordamiento del área metropolitana continuó el crecimiento de áreas aledañas para concluir con la urbanización del lecho seco del lago Texcoco, lugar salitroso y completamente inadecuado a la vida humana por las grandes cantidades de polvo que se concentran en el aire.

CUADRO N°9

SITUACION DE LA VIVIENDA EN AREAS RURALES Y URBANAS - PORCENTAJES^{1/} (1970)

PAIS	Grado de estabilidad Urbana	Requerimientos de vivienda (%)			% Stock de vivienda respecto de requerimientos			% Stock de vivienda aceptable sobre el stock existente			% vivienda desechable sobre el stock existente			% vivienda mejorable sobre el stock existente			% déficit total sobre requerimientos		
		Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano
Haití		100	80	20	91	91	92	8	28	12	34	32	38	59	61	49	39	38	62
Honduras		100	73	27	73	77	64	16	5	51	51	60	20	33	35	29	64	69	49
C.Rica		100	68	32	70	65	83	35	12	61	37	40	32	29	42	7	56	61	43
El Salvador		100	58	42	98	98	97	26	20	35	47	49	44	23	31	11	48	50	45
Guatemala	IV	100	63	37	48	39	62	34	6	63	25	39	10	25	40	10	64	77	44
Nicaragua		100	56	44	80	81	79	19	4	40	43	60	20	38	36	40	54	68	37
Paraguay		100	64	36	76	74	79	9	4	18	49	60	30	42	36	52	61	71	44
Ecuador		100	63	37	50	61	31	24	16	49	53	60	30	23	24	21	77	76	79
R.Dominicana		100	60	40	71	71	71	44	30	65	16	20	10	40	50	25	40	43	36
Panamá		100	50	50	78	74	81	39	4	72	39	60	20	21	36	8	53	70	35
Bolivia		100	73	27	74	78	65	17	9	42	60	70	30	23	21	28	77	78	77
México	III	100	42	58	87	91	84	26	12	26	12	12	13	61	62	61	24	20	27
Perú		100	54	46	79	72	87	19	2	36	40	60	20	42	38	45	53	71	30
Colombia		100	46	54	85	93	77	35	13	57	27	17	37	39	70	6	38	22	51
Brasil		100	46	54	99	100	98	34	9	56	29	40	20	37	51	24	30	40	22
Jamaica		100	70	30	83	83	83	37	8	72	48	60	20	25	32	8	57	67	33
Cuba	II	100	45	55	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Venezuela		100	24	76	85	85	85	61	18	75	31	70	18	6	12	7	41	75	31
Trinidad		100	10	90	78	78	78	37	36	41	1	1	9	61	63	50	24	22	29
Chile		100	26	74	77	77	77	77	68	80	1	3	0.2	22	29	20	24	26	24
Uruguay	I	100	16	84	89	94	88	82	64	86	12	20	10	6	16	5	21	25	20
Argentina		100	26	74	82	69	86	62	56	64	20	20	21	16	24	16	35	45	32

FUENTES: 1) Porcentajes elaborados por los autores en base a los datos obtenidos en: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos: BASES PARA LA FORMULACION DE ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA. Washington, 1972. Naciones Unidas, BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA, "Estudios sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina", Vol. XVII, N°2, 2do. semestre, 1972, pp. 155-218. Tomado de Cardona, R. "América Latina; Distribución espacial de la sociedad". op. cit.

En menos de cinco años 500 mil personas se instalaron en forma irregular en ese lugar, hoy son más de dos millones de habitantes que se encuentran en esa situación.

En Tijuana, en el noroeste del país, ciudad que cuenta con 500 mil habitantes, 350 mil viven en ciudades provisionarias: el porcentaje de la población viviendo en habitaciones precarias alcanza al 85%.

Monterrey, también en el norte del país, que se transformó en las últimas décadas en un polo de desarrollo industrial, es un punto de inmigración muy fuerte. De los dos millones de habitantes, más de 700 mil viven en barrios marginales, lo que representa el 40% de la población total.

En Venezuela, la distribución de la población "marginal" -en el sentido de que habita en viviendas marginales o tugurios-, llega a niveles cercanos o incluso superiores al 50% en varias regiones.

CUADRO N°10

VENEZUELA: POBLACION MARGINAL

Región	Proporción de población marginal
Centro Norte Costera	42.06
Zuliana	52.88
Guayana	47.87
Sur	52.00
Llanos Centrales	49.88
Andina	48.26
Centro Occidental	42.57
Insular	44.85
Nororiental	31.25

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento Urbano. Investigación e Información. Enero 1977.

Caracas es un ejemplo convincente de la magnitud que ha alcanzado el crecimiento de los asentamientos marginales. En 1938 los "ranchos" ocupaban el 9,5% de la superficie total de la ciudad,

en 1975 ellos ocupaban el 19,3% de la superficie territorial y albergaban el 38% de la población.

En Ecuador, la ciudad de Guayaquil cuenta con más del 80% de su población viviendo en condiciones de precariedad. Más de 400 mil personas en los suburbios más o menos marginales y 250 mil en la zona tugurizada de la ciudad.

En Chile, los problemas de hacinamiento tocan al 46,5% de la población y el equipamiento inadecuado al 54% de los hogares del país^{1/}.

En Lima-Callao, se ha estimado que aproximadamente el 27% de la población vive en "pueblos jóvenes" y de las 660 mil unidades de vivienda urbanas del departamento de Lima, más de 58 mil se agrupaban en la categoría de "improvisadas, semipermanentes y locales no construidos para vivienda" y 90 mil eran consideradas como "tugurizadas"^{2/}.

La falta de viviendas y la tugurización, se traduce a su vez, en elevadas cifras de hacinamiento. En el Gran San Pablo, en 1970, el número de habitantes por dormitorio, era de 2,6^{3/}. En El Salvador, donde la situación en materia de vivienda parece ser una de las más graves de la región, se llega a un promedio de 5,4 personas por vivienda, en un país en el que el promedio de habitaciones por vivienda es de 1,85^{4/}. Esto daba un promedio de 3,1 personas por cuarto, según datos de CEPAL, para 1970.

Para ese mismo año, Bolivia y México, presentaban un promedio de 2,5 personas por cuarto, y los datos correspondientes a Guatemala y Paraguay, correspondientes a 1960, incluso superaban esa cifra.

b. Los servicios domiciliarios

No cabe suponer que la situación en materia de servicios vaya a ser aceptable en el marco de semejante cuadro de falta de viviendas, tugurización y provisoriedad (ver cuadro n°11).

^{1/} Rene Cortázar. "Necesidades Básicas y Extrema Pobreza". Estudios CIEPLAN n°17. Santiago, 1977.

^{2/} Guerrero de los Ríos, R. y Sánchez León, A. "La trampa urbana". DESCO, Lima, 1977.

^{3/} "São Paulo, growth and poverty". A report from the São Paulo Justice and Peace Commission. The Bowerdean Press, Londres, 1978.

^{4/} Deneke, A.H., "El acceso a la vivienda urbana en El Salvador". op cit.

Si bien se ha avanzado mucho en materia de luz eléctrica en los países grandes de la región (Argentina, Brasil, México, Colombia, Venezuela, así como en Uruguay, Chile y Panamá), el promedio de habitantes con luz eléctrica para el conjunto de América Latina es de 56% y aún hay varios países donde más de las tres cuartas partes de la población carecen de ese servicio.

En materia de agua potable, la situación es algo mejor en lo que se refiere al medio urbano, aunque las cifras globales ocultan enormes diferencias de situación al interior de un mismo país o de una misma ciudad. La situación en medio rural, en cambio, puede considerarse como deplorable.

En materia de alcantarillado, baste con decir que sólo el 39% de la población urbana de la región dispone del mismo. Pero también en este caso, las diferencias dentro de un mismo país suelen ser muy importantes y mucho más aún dentro de una misma ciudad entre los barrios en los que habitan las clases altas y medias y los tugurios y barrios marginales.

Las cifras globales a nivel nacional, ya de por sí bajas o muy bajas en la mayoría de los casos, permiten tener una idea de lo deficiente que debe ser la prestación de servicios domiciliarios en los barrios marginales. Para precisar mejor estas diferencias bastará con dar algunas cifras.

En San Pablo, mientras en el centro de la ciudad, sólo el 1,3% de los hogares no disponía de agua potable, en los distritos de Santo Amaro y San Miguel, se llegaba al 49,9%, en Casa Verde al 51,3% y en Itaquera al 89,3%. Esto hacía que para el conjunto de la Municipalidad de San Pablo, el 52,4% de los hogares carecieran de dicho servicio.

En materia de alcantarillado, la situación era semejante; mientras que en el centro de la ciudad, sólo el 4,5% de los hogares no disponían del mismo, en distritos como el de Itaquera el porcentaje se elevaba al 96,9%, dando un promedio para el conjunto del municipio del 41,4%^{1/}.

^{1/} "São Paulo, growth and poverty", op.cit.

CUADRO N°11

América Latina: Situación habitacional
y de servicios domiciliarios

Porcentaje de la población
que dispone de:

	Déficit estimado de vivienda en miles de unidades	Promedio de personas por cuarto	Alcantarillado (Población urbana solamente)	Agua potable		Luz eléctrica
				Urbana	Rural	
	1975	1970	1974	1975		1973
Argentina	1.352	1.4	38	76	26	78.5
Bolivia	237	2.5	24	81	6	30.0
Brasil	10.500	1.1	29***	87	28**	51.0
Colombia	1.530	2.1*	67	86	33	65.0
Costa Rica	108	1.3	43	100	56	66.4
Chile	632	1.4	40	78	28	76.7**
Ecuador	563	2.5*	58	67	8	40.0
El Salvador	172	3.1	38	89	28	34.0
Guatemala	782	2.6*	38	85	14	22.1
Guyana	---	---	39	100	75	---
Haití	400	---	--	46	3	5.0
Honduras	312	2.4*	40	100	10	17.0
Jamaica	---	---	27***	65**	52**	22.9
México	2.750	2.5	41	70	49	63.1
Nicaragua	124	2.0	26	100	14	45.0
Panamá	130	2.3	71	100	54	57.0
Paraguay	167	2.6*	16	25	5	15.0
Perú	1.093	2.3*	49	72	15	35.0
R. Dominicana	196	2.0*	25	88	27	27.5
Uruguay	86	1.5	51	100	87	73.0
Venezuela	785	2.3	47***	92**	38**	83.1
A. Latina		***	39			56

* Corresponde a 1960

** Corresponde a 1970

*** Corresponde a 1973

FUENTE: CEPAL, diversas publicaciones

OEA, "Bases para la formulación de estrategias del desarrollo en América Latina", op. cit. y Capurro, L. S. "La problemática ambiental en América Latina y el Caribe". Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Santiago, 1976.

c. La situación en el medio rural

Si la situación en materia de servicios esenciales en los barrios marginales resulta generalmente deplorable, la correspondiente al sector rural es igual o peor. En todo caso, de las cifras disponibles en términos de promedios nacionales, resulta claro que el equipamiento de las viviendas rurales es considerablemente inferior a la de las viviendas urbanas.

Los cálculos efectuados por el Secretariado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat) para las distintas regiones del mundo en desarrollo, evidencian que tanto en materia de electricidad, baños, abastecimiento de agua y alcantarillado, la situación de las viviendas rurales es mucho más deficiente que la de las urbanas.

CUADRO N°11

Equipamiento de las viviendas en América Latina (1970)

	<u>Viviendas urbanas</u>	<u>Viviendas rurales</u>	<u>Total</u>
Poseen electricidad	78.8	14.3	52.7
Poseen baños fijos o duchas	47.4	8.4	29.3
Abastecidas en agua	76.7	24.5	54.6
Cuentan con alcantarillado	62.9	20.1	43.1

FUENTE: Hábitat "Situación de los asentamientos humanos en el mundo" Doc. A/CONF/70/1, pp. 177, 178, 197, 202.

El mismo tipo de conclusión puede sacarse comparando la concentración de servicios sanitarios (medido en camas de hospital por mil habitantes, por ejemplo -aunque los resultados serían semejantes si se lo midiera por médicos por mil habitantes) en las grandes ciudades capitales de América Latina y en el interior de los distintos países que las albergan.

CUADRO N°12

Acceso diferenciado a los servicios sanitarios para los habitantes de ciudades capitales y del resto del país. Camas de hospital: tasa por 1.000 habitantes

	<u>Villa Capital</u>	<u>Resto del país</u>	<u>Total nacional (1)</u>
México (2)	6.6	1.5	1.95
Costa Rica (2)	6.9	2.3	4.11
El Salvador (2)	10.7	1.1	2.11
Honduras (2)	5.4	1.1	1.70
Panamá (2)	7.6	2.2	3.25
R. Dominicana (2)	7.6	1.8	4.34
Barbados (2)	19.6	4.2	9.69
Haití	4.7	0.5	0.74
Trinidad Tabago	18.7	3.8	4.42
Chile (2)	5.1	3.4	3.79
Ecuador (2)	3.7	1.7	2.11
Perú (2)	5.6	1.7	2.39
Uruguay (2)	6.9	2.9	6.19
Venezuela (2)	4.6	2.9	3.17
Jamaica (3)	5.4	1.7	4.1
Guatemala (3)	8.0	1.3	2.5

FUENTE: CID, "Condiciones de Vida y Población", París, 1979. Datos tomados de:

- 1) Statistical Yearbook, 1973, y Annuaire OMS
- 2) PAU, IASI - América en Cifras - 1972. Cuadro 402/12
- 3) Fendall, N.R. "Primary Medical Care in developing countries" en International Journal y Health Services, Farmingdale, New York, Vol. 2, 1972.

Las razones que explican estas diferencias son posiblemente las mismas que están detrás del éxodo rural hacia los centros urbanos. Debe agregarse a ellas también la baja proporción de la inversión pública que es generalmente destinada por los gobiernos centrales a las zonas rurales^{1/}.

1/ Véase al respecto, Dillon Soares, G.A. "A Questão Agraria na América Latina". Zahar. Río de Janeiro. 1976.

Esta menor disponibilidad de servicios, no es sino una expresión más del problema general de la pobreza rural. Obsérvese que de los trabajos realizados por Altimir^{1/} se desprende que el porcentaje de los hogares rurales que están por debajo de la línea de pobreza o de la línea de indigencia, es superior en todos los países estudiados al porcentaje correspondiente a hogares urbanos, y a veces hasta más del doble y del triple. Ello hace que para el conjunto de la región, mientras el 26% de los hogares urbanos están por debajo de la línea de pobreza, para los hogares rurales, el porcentaje sea del 62%. En lo que se refiere a los que están por debajo de la línea de indigencia, los porcentajes son 10% para los urbanos y 34% para los rurales.

2. La polución de y para los pobres

Silvia Sigal sostiene en un trabajo reciente que "los asentamientos humanos desprovistos de servicios elementales a causa de la ausencia o de la mala distribución de los recursos, constituyen uno de los ejemplos más evidentes de la polución por y de la pobreza" y que "esta expresión resume la doble realidad: los pobres son la principal víctima de la polución y uno de los agentes de esa polución"^{2/}.

Esta constatación se resume en el slogan lanzado por el representante de la India en la Conferencia de Estocolmo: "la pobreza es polución". Por ello, la polución que generan y la que sufren sin generar los sectores más pobres y marginales de la sociedad, debe ser analizada no sólo con relación a los elementos naturales, sino también con relación al medio ^{ambiente} humano, social, en que viven esos sectores.

a. El deterioro de los suelos

La pobreza, y especialmente la marginalidad, tienen en América Latina dos puntos importantes de contacto con el deterioro de los suelos: los basurales y el establecimiento de asentamientos humanos en terrenos inaptos.

La relación con los basurales, es doble: porque en torno de ellos han surgido innumerables barrios marginales y porque los basurales han sido frecuentemente el origen de los materiales con que se rellenan terrenos bajos en los que surgen otros barrios marginales.

^{1/} Altimir O. "La dimensión de la pobreza en América Latina". op.cit.

^{2/} Sigal S., "Pauvreté et Pollution", en Nouvelles de l'Écodéveloppement", n°1, París, febrero 1977.

Se ha estimado que, de los enormes tonelajes de desperdicios producidos por los grandes centros urbanos de la región -que llegan hasta un promedio de 2kg. per capita y por día, en Caracas- el 60% es evacuado en forma más o menos adecuada y sólo el 20% es tratado. El resto, alimenta los grandes basurales y los cientos de minibasurales que proliferan en los alrededores de las grandes ciudades.

La mayor parte de éstos, han dado lugar al surgimiento de verdaderas industrias de recuperación cuya mano de obra proviene de los barrios marginales que surgen en los alrededores, al amparo de la desvalorización o abandono de los terrenos aledaños y de la falta de preocupación oficial por evitar que haya quienes vivan en semejantes condiciones.

El fenómeno ha tomado tal extensión, que analizando el caso de Lima, el autor de un trabajo sobre los barrios marginales de esa ciudad sostiene "... no podemos decir que el desarrollo de las barriadas esté asociado a los basurales, pero sí que todos los basurales han antecedido a algunas barriadas"^{1/}. Y lo que es válido para Lima, también lo es para Buenos Aires, Montevideo o México, D.F.^{2/}.

En lo que se refiere al establecimiento de barrios marginales en terrenos inaptos, los ejemplos son múltiples y si bien en algunos casos, el surgimiento de dichos barrios se hace a costa del deterioro del suelo o de afectar el equilibrio ecológico -especialmente cuando se hace a través de la deforestación de las laderas de cerros que rodean a una ciudad o implantándose sobre terrenos aledaños antes dedicados a la agricultura- el hecho más grave es que esos asentamientos surgen en lugares totalmente inapropiados para la vida humana.

Posiblemente el caso más espectacular por su dimensión sea el de Ciudad Nazahualcóyotl, en el Estado de México a media hora del zócalo de la capital. Fruto de la confusión reinante desde fines del siglo pasado sobre la propiedad de las tierras ganadas por desecación al Lago Texcoco y de la apropiación ilegal por parte de "fraccionadores" de terrenos, surgió en pocos años un asentamiento de 62 km² que hoy alberga a aproximadamente medio millón de personas en una "zona

^{1/} Riofrío, G., "Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima, 1948-78-90". DESCO. Lima, 1978.

^{2/} Véase, CEPAL, "El medio ambiente en América Latina", pág. 38. Doc. E/CEPAL/1018. Santiago, 1976.

que no era sino una llanura desolada y caliente durante la época de secas y un inmenso pantano en tiempo de lluvias", gran parte de los cuales habían sido abandonadas como tierra de agricultura por su elevada salinización, y en la que hoy no hay drenajes adecuados y el pavimento sólo alcanza a las calles principales^{1/}.

En Lima, por iniciativa oficial se intentó crear en 1960 la Ciudad Satélite de Ventanilla, que nunca llegó a ser tal debido a su lejanía de las fuentes de trabajo y a lo inapropiado del lugar, pero que se está convirtiendo en el asiento de importantes barrios marginales habitados por pobladores desplazados de otros asentamientos precarios. Es un arenal situado en una zona con fallas geológicas, y con graves problemas para ser abastecido con agua^{2/}.

En los alrededores de Bogotá han surgido numerosos asentamientos marginales alrededor de las canteras que proveen arena para la construcción y uno de los tipos de asentamientos marginales más insalubres que se conocen, son los llamados "chircales" al suroriente de la ciudad, donde han proliferado en una zona de tierras arenosas los hornos de ladrillo.

Unos de los casos más graves, sin embargo, lo constituyen los suburbios del suroeste de Guayaquil enclavados entre los brazos del Estero Salado. "Son terrenos bajos, pantanosos, originalmente cubiertos por manglares, sujetos a la influencia de las mareas diarias y de inundaciones periódicas en la época de lluvias. Comprenden un área de unas 1.800 hectáreas en las cuales residen aproximadamente unas cuatrocientas mil personas"^{3/}. Las viviendas y los accesos a las mismas están elevados sobre pilares de madera clavados en el barro y, luego de contruidos, sus habitantes procuran rellenar con todo tipo de materiales debajo de las pasarelas de acceso para ir afirmando paulatinamente las fundaciones.

1/ Schteingart M., "El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México". El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos. Mimeo, 1977.

2/ Riofrío, G. "Se busca terreno para la próxima barriada". op. cit.

3/ Rodríguez, A. "Notas para el análisis del suburbio y tugurio en Guayaquil". Op. cit.

b. La contaminación atmosférica

El grado de contaminación de la atmósfera que se registra en algunas ciudades latinoamericanas, alcanza el mismo nivel de muchas ciudades del mundo industrializado, y en muchos casos las supera. Esta contaminación es producida por los gases y partículas en suspensión en el aire y proviene principalmente de plantas industriales, vehículos automotores y formas ineficientes de combustión.

La participación del parque automotriz en este tipo de contaminación es determinante. En Ciudad de México, de las 3.400 Tn diarias de gases que se vierten en la atmósfera el 60% correspondía a monóxido de carbono. En Caracas, las emisiones diarias de contaminantes alcanzaban las 1.300 Tn, de las cuales el 84% correspondían a escapes de gases automotores. En Lima, con un parque automotor de 250.000 vehículos, se lanzaban al ambiente 280.000 Tn anuales de agentes químicos, de las cuales el 87% correspondían a monóxido de carbono^{1/}.

Las industrias son la otra fuente fundamental de contaminación atmosférica por dos vías diferentes. Primero, la presencia de polvo sedimentable (tóxico en general) como los producidos por las industrias del cemento, siderurgia y petroquímica. Segundo, por los olores nauseabundos expulsados por las plantas de fabricación de pulpa de papel, curtiembres y algunas plantas químicas.

Es evidente que la participación de los sectores más pobres y marginales de la sociedad en la producción de este tipo de contaminación es ínfimo; y que, por el contrario, son ellos quienes más sufren sus consecuencias. Sea porque no cuentan con los recursos necesarios para escapar a los lugares contaminados, como los sectores más pudientes lo hacen al escoger sus barrios de residencia, o en el caso de los vehículos automotores, porque la contaminación es producida por el restringido sector propietario de automóviles privados, pero es recibida por el conjunto de la población.

c. Contaminación hídrica

No resulta necesario repetir aquí un cuadro de contaminación por aguas cloacales que ya ha sido resumido en un documento reciente

^{1/} Ver, CEPAL. "El medio ambiente en América Latina". op. cit.

de CEPAL^{1/}. Baste con recordar que en él se señala que de una población urbana total de 146 millones de habitantes, sólo las aguas servidas de 5,7 millones no generaban contaminación, por ser tratadas. Otros 55,6 millones de habitantes urbanos de la región tampoco generaban contaminación "hídrica", pues sencillamente carecían de alcantarillado. Y unos 51,7 millones disponían de alcantarillado pero sus aguas servidas constituían fuente de contaminación de ríos, lagos o mares por no ser tratadas.

Si bien no pueden darse cifras globales sobre el tema, no caben mayores dudas que el grueso de la población de la región que carece de alcantarillado o que vive en centros urbanos que no disponen de sistemas de tratamiento de las aguas servidas, corresponde a los sectores de más bajos ingresos y aquellos que habitan los barrios marginales.

La falta de informaciones estadísticas impide hacer ningún tipo de estimación sobre la contribución de estos sectores a la polución de las aguas de la región. En una sección siguiente, en cambio, podremos ver cómo la falta de agua y de alcantarillados afectan a la salud de aquellos sectores.

^{1/} Ver, CEPAL - Proyecto Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente, "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en el proceso histórico reciente de América Latina". Santiago, mayo 1979, págs. 43 y 44.

3. El mundo marginal, su medio ambiente social

Podemos definir el medio ambiente social como el conjunto de factores que priman en la vida social de los individuos que habitan regularmente un determinado medio o que hacen parte de una determinada comunidad, aquellos que condicionan su vida diaria, sus posibilidades de movilidad social y las de los suyos. Así como el aire, el agua, el suelo, forman parte del medio ambiente físico en que se desenvuelve la vida de un individuo, existe un conjunto de elementos que constituyen su medio ambiente social. La educación, la salud, las condiciones de vida, el trabajo, el uso del tiempo libre, el tipo de relaciones que mantiene con los individuos que lo rodean, su consideración social, son los principales de esos factores. Aprender la realidad de este medio ambiente social es tanto o más difícil que para el medio ambiente físico dado la importancia que tienen en este caso los factores subjetivos e interpersonales.

Como en el caso del medio ambiente físico, las estadísticas solo reflejan el deterioro y los aspectos negativos, miden la realidad en términos de distancia respecto de óptimos deseables o, en el mejor de los casos, de promedios generalizados. Con relación al medio ambiente físico el criterio básico de medición es el deterioro (el grado de "polución" de los elementos naturales). Con relación al medio ambiente social, los criterios de medición se apoyarán en la mortalidad, la mortalidad infantil, la morbilidad, el alcoholismo, la delincuencia. Este hecho contribuye significativamente a ensombrecer cualquier cuadro que se quiera presentar del medio ambiente social, pues las estadísticas nos han habituado a pensar en términos de muertes y enfermos, más que en términos de vivos y sanos; en términos de alcohólicos y delincuentes, más que en términos de abstemios o bebedores "normales" o de individuos que no delinquen.

Sin embargo, cuando llega el momento de analizar el medio ambiente social en que viven los sectores más pobres y marginados de la sociedad latinoamericana, ni aún teniendo en cuenta aquellas consideraciones, no puede sino tenerse la impresión de un gran

deterioro, de una enorme "polución social", de la que esos sectores son víctimas y no responsables, dada su incapacidad individual y colectiva para modificar un orden de cosas que cuesta creer que no quieran ver modificado.

Ya en las secciones anteriores hemos visto la situación imperante en materia de ingreso y ocupación, de hacinamiento y de falta de servicios domiciliarios. Todos ellos son condicionantes mayores del medio ambiente social. Intentaremos ahora apuntar hacia otros factores que, en alguna medida, son consecuencia de los anteriores, pero que también a menudo se conjugan para fijar a aquellos, para hacer que quienes sufren bajos niveles de ingreso, hacinamiento o desempleo, lo sigan sufriendo.

El primero de ellos se refiere a la inseguridad, inseguridad en varios órdenes. Ante todo, en el empleo y en el ingreso. Ya se vió antes la extensión del empleo temporario y del subempleo derivado de actividades transitorias, de allí se deriva la inseguridad del ingreso, que en definitiva se confirma en los bajos índices de ingreso per capita de amplios sectores de la población. Inseguridad en la vivienda, y es éste un aspecto que trataremos de ver más en detalle porque existe alguna información que permite apreciar el problema.

Una de las fuentes de inseguridad en la vivienda proviene también de los bajos niveles de ingreso, pues a pesar de que estos sectores habitan las viviendas más baratas que puede ofrecer el mercado (desde los tugurios a los barrios marginales) muy a menudo los alquileres de las mismas constituyen una parte importante de sus ingresos. Así, por ejemplo, en una amplia encuesta realizada por la Universidad Católica de Chile entre los habitantes de barrios marginales de Santiago, fué posible determinar que los elevados "dividendos" eran considerados, después del desempleo, como el problema más importante entre los de naturaleza económica^{1/}.

^{1/} Universidad Católica de Chile, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano. "Formulación de las bases de un modelo de gestión ambiental para áreas deterioradas de Santiago. Resultado de Encuesta". DT N°108. Santiago, diciembre 1978.

Sin embargo, la mayor fuente de inseguridad en materia de vivienda, surge de la "ilegalidad" de la posesión del terreno sobre el que aquella ha sido construída, debido a la ocupación ilegal de los terrenos en que grán parte de los barrios marginales han sido levantados. Esta es una situación que se repite en la mayor parte de los países de la región.

Puede estimarse que la mayoría de los asentamientos marginales, excepción hecha de los centros tugurizados de las ciudades, son el producto de una ocupación ilegal. Muchas veces de tierras fiscales, otras de tierras de dudosa propiedad o en disputa, y finalmente de tierras de propiedad privada. En el primero de los casos, la ocupación es el primer paso hacia el reconocimiento de la propiedad de la parcela, a veces también lo es en el segundo. Cuando se trata de ocupaciones de tierras privadas la suerte final del ocupante es totalmente incierta, aunque a menudo también lo es en los dos primeros: sea porque a raíz de la ocupación surge el interés por dirimir la disputa y ésta resulta en la expulsión del "ocupante", sea porque la ocupación ha dado origen a un perjuicio para antiguos habitantes de la zona o de aledaños y ésto origina la intervención de la "fuerza pública" para desplazar a los ocupantes.

Una idea de la magnitud que pueden alcanzar estas ocupaciones ilegales nos la pueden dar unos pocos ejemplos. El 1ro. de mayo de 1971 unas doscientas familias invadieron terrenos de propiedad cercanos a la carretera de circunvalación de Lima, en un paraje conocido como Pamplona Alta. En quince días, los pobladores del lugar ya llegaban a 6.000 ó 9.000, según las estimaciones. Poco después, la intervención policial desplazó a estos pobladores "intrusos" y los trasladó a las lomas de Atocongo, fundando la Villa El Salvador, en un lugar particularmente inapropiado, pero que desde allí en adelante se convirtió en "el receptáculo central de los sin casa en Lima". A los dos meses de creada, la nueva villa ya tenía 50.000 habitantes. En 1973, un "autocenso" arrojó la cifra de 105.000 habitantes.^{1/}

^{1/} Ríofrío, G. "Se busca terreno para próxima barriada", op. cit.

La misma fuente da cuenta de varias otras "invasiones" de terrenos públicos y privados en Lima y sus alrededores. El resultado ha sido siempre el surgimiento de un nuevo barrio marginal, con los ocupantes viviendo ilegalmente sobre el terreno, o posteriormente trasladados sino desplazados, hacia alguna de las zonas establecidas oficialmente para albergar a los "sin casa".

Un caso distinto es el de San Salvador. Allí el caso predominante es el de las "lotificaciones ilegales", es decir fraccionamientos de tierra sin autorización legal y sin infraestructura básica, donde quienes han procedido ilegalmente no son los ocupantes, sino quienes les arriendan, "con promesa de venta". El 17% del "stock" de vivienda de la ciudad, entraba en esta categoría.^{2/}

Otro caso, que se asemeja al anterior, es el de Guayaquil. Allí, "los propietarios de terrenos de escaso valor comercial o que requieren de una fuerte inversión para habilitarlos como tierras aptas para la construcción, permiten la invasión de sus propiedades para finalmente consentir en ser expropiados."

Ha habido seis grandes zonas de Guayaquil de propiedad de grandes terratenientes- cinco de ellas en el suburbio -. Dado que tales zonas de manglares y pantanos sólo pueden ser habilitadas comercialmente a un costo considerable, los dueños han tratado de desarrollar la tierra a un bajo costo alquilando encubiertamente a líderes barriales profesionales que organizan invasiones de sus propias tierras. Los líderes ayudan a los invasores en la demanda de relleno, electricidad, líneas de buses y otros servicios que aumentan el valor de la tierra antes no usable. Cuando los líderes barriales piden al gobierno municipal que expropie la tierra y entregue títulos de propiedad a los invasores, la "víctima", el propietario, denuncia la invasión de la propiedad privada y aumenta el precio."^{2/}

1/ Deneke, A. "El acceso a la vivienda urbana en El Salvador", op. cit.

2/ Rodríguez, A. "Notas para el análisis del suburbio..." op.cit.

Pero posiblemente el caso numéricamente más importante de ocupación ilegal, haya sido el ya citado de Ciudad Nazahualcóyotl, en México. Los orígenes confusos de la propiedad del suelo (como ya se señaló había una superposición de tierras de ejido con tierras de colonos y tierras donadas por el Gobierno) más las lotificaciones ilegales y las ocupaciones "espontáneas", se conjugaron para hacer de la propiedad del suelo un verdadero galimatías que ocupó durante años a los interesados y al sector público.^{1/}

Otra fuente mayor de inseguridad surge de la falta de cobertura en que se encuentran los sectores más pobres y particularmente los sectores marginados de la sociedad con relación a los servicios sociales más elementales, comenzando por la atención médica, seguro de desempleo, acceso a la jubilación y pensiones, etc.

Si bien no ha sido posible obtener mayores datos sobre la situación específica de estos sectores, hay dos hechos que incitan a pensar que su acceso a los sistemas de seguridad social debe ser muy restringido. El primero es que los porcentajes de la PEA que tienen acceso a los mismos es sumamente baja en la mayor parte de los países de la región. Excepto Argentina y Chile, donde a fines de la década del sesenta alrededor de 67% de la PEA tenía acceso a tales sistemas, y de Uruguay donde las estimaciones llevan esa cifra a niveles cercanos al noventa por ciento, en el resto de los países de la región en muy pocos casos se superaba el 20% de la PEA (Panamá, Costa Rica, Brasil, Guatemala, Perú).^{2/} El segundo, es que dado que la condición para el acceso a tales sistemas de seguridad social es el aporte regular en función del salario, mal pueden participar del mismo quienes no disponen de un empleo regular en el sector formal.

Por otra parte, apesar de que formalmente están cubiertos por tales sistemas, muchos individuos no llegan a recibir los beneficios de los servicios que éstos prestan. Una de las razones más

^{1/} Ver al respecto, Scheingart, M. "El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México", op. cit.

^{2/} Garretón, M. A. y Morales, E. "Politiques sociales et fonction redistributive de l'Etat en Amérique Latine". Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. París, 1976,

habituales de ello es también fuente de inseguridad en otros aspectos de su vida: la falta de documentos en regla. Fenómeno que ha alcanzado tal magnitud, que el "indocumentado" ha pasado a ser un caso común en muchos países de la región. A este respecto resulta significativo que en la ciudad de San Pablo, se haya estimado, sobre la base de datos oficiales, que el 20% de la población masculina que percibía salarios no disponía de cartas de trabajo y del servicio médico oficial y que en 1974, el 40% de las personas que se presentaron a consulta médica en los servicios del Instituto Nacional de Bienestar Social (INPS) -es decir unos cuatro millones de casos- no fueron atendidos por no contar con documentos en regla.^{1/}

Otra fuente mayor de inseguridad -y de deterioro del medio ambiente social- es el riesgo de la violencia. Violencia del resto de la sociedad -y en especial del Estado que la "representa"- hacia un grupo social al que se desconsidera y cuya sola presencia o cercanía perturba, violencia al interior de ese medio y violencia desde el interior hacia el resto de la sociedad. Con respecto al primer tipo de violencia, baste con citar los traslados masivos de poblaciones establecidas ilegalmente en terrenos ajenos con intervención de fuerzas policiales y militares, como se ha visto en Lima o en Buenos Aires, donde a los camiones del Ejército usados para trasladar a los pobladores han seguido las topadoras municipales para barrer con sus viviendas. Por no señalar aquellos casos de permanente violencia oficial contra los sectores más pauperizados de la sociedad porque de ellos se espera o se teme la reacción ante la opresión a que se sabe a que se los tiene sometidos, como se ha visto -y se vé aún- en países del Cono Sur o de Centroamérica.

Violencia hacia los otros, como en San Pablo, donde en promedio se produce un asalto a mano armada cada cuarenta minutos^{2/} cuya fuente principal son las mil doscientas bandas de menores que se

1/ "Sao Paulo, growth and poverty", op. cit., pág. 48.

2/ Ver "Veja", Sao Paulo, en edición del 13 de marzo de 1979.

ha calculado que existen en el Gran San Pablo. Estas se nutren de los dos millones de marginados de menos de 18 años que viven en la zona, de los cuales cuatrocientos mil viven en la miseria y 18.000 han sido recensados como teniendo problemas serios de conducta social.^{1/} Violencia diaria, traducida en delincuencia de envergadura como la de Bogotá, la de Ciudad de México o la de tantas otras ciudades de América Latina que albergan al grueso de los marginados, de los sin casa y sin empleo de la región.

Inseguridad, por la falta de educación y por el abandono en que vive la niñez. Mucho se ha progresado en América Latina en materia de educación, incluso a nivel secundario y universitario. Sin embargo, a menudo las cifras de matrícula que brindan un panorama bastante positivo son contrabalanceadas por las cifras de deserción escolar, que permiten ver la extensión del semianalfabetismo y analfabetismo por desuso y hasta tal extremo, que América Latina es la región del mundo donde se registran las más altas de deserción escolar.

Un importante estudio sobre la situación de la educación en América Latina, ha señalado que "Si se analiza la información disponible sobre seis países (Argentina, Chile, Paraguay, Nicaragua, México y Panamá) sobre último año de instrucción aprobado por la población de 15 años y más, puede observarse que, en 1970 el 41.8% tenía sólo de 1 a 3 grados de enseñanza primaria o no tenía instrucción; es decir, éran prácticamente analfabetos absolutos o por desuso. Los porcentajes difieren significativamente de un país a otro: en Nicaragua estaban en esa situación las dos terceras partes de la población (65.1%) y en la Argentina sólo el 17,7%; entre ellos se ubican México con 59,6% Paraguay con 49,4% Panamá con 36,4% y Chile con 24,5%.^{2/}

Inseguridad, finalmente, por la elevada morbilidad de los sectores más pobres y marginados de la sociedad latinoamericana.

^{1/} Ver "Istoé" del 25 de abril de 1979.

^{2/} Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. "Dinámica de la Población y Planificación de la Educación en América Latina y el Caribe". UNESCO. Santiago, 1976

4. Salud y marginalidad

En esta sección vamos a procurar poner de manifiesto las relaciones existentes entre el medio ambiente marginal y la salud de quienes habitan dicho medio. Esto implica poner el énfasis en dos factores que condicionan en gran medida el estado sanitario de dichas poblaciones: la malnutrición y la ausencia o precariedad de los servicios domiciliarios. Esto también implica dejar de lado otros factores de peso, como las deficiencias de los sistemas sanitarios, el tipo de medicina predominante (curativa antes que preventiva, accesible solo a los sectores de elevados recursos), la falta de inversiones públicas en el sector salud, las deficiencias y falta de adaptación de las técnicas y medicamentos corrientes respecto de las necesidades del medio, etc.^{1/}

En los párrafos siguientes seguiremos de cerca el texto de un trabajo de divulgación del Banco Mundial, pues su contenido se ajusta adecuadamente a aquellos aspectos que queremos poner aquí de relieve.^{2/}

A diferencia de lo que sucede en los países industrializados, las causas principales de deceso en los países en desarrollo son las enfermedades infecciosas, parasitarias y respiratorias, todas ellas estrechamente ligadas al medio ambiente. Las enfermedades más comunes son las enfermedades intestinales parasitarias y las diarreas contagiosas, pero hay que agregarles la poliomelitis, la tifoidea y el cólera. Estas plagas causan estragos donde no hay redes de aducción de aguas. Se estima que la categoría "disentería bacilar y amibiana, enteritis, y otras infecciones diarréicas" constituyen la causa principal de mortalidad en el Paraguay (en 1971), en Guatemala (1970) y en el Salvador (1971). En Venezuela se ha estimado que la incidencia mensual de la diarrea entre los niños de edad preescolar era del 40 al 50%, también en Venezuela la tasa de infección media en ese grupo de niños se sitúa entre el 50 y el 70% para dos tipos de parásitos: tricocéfalo y áscaris; entre los niños de 6 años la tasa de infección se eleva al 93%.

^{1/} Sobre todos estos puntos véase, CID, "Condiciones de Vida y Población" Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Santiago, 1979 y Sigal, S. "Elements pour une nouvelle strategie de santé au Tiers Monde", Cahier du Développement N°10. CIRED, París, 1978.

^{2/} Banque Mondial "Santé: politique sectorielle" Madrid 1976.

El segundo grupo de enfermedades más importantes en el Tercer Mundo es el de las transmitidas por el aire: tuberculosis, neumonía, difteria, bronquitis, coqueluche, meningitis, gripe, rubéola, varisela y viruela. Estas enfermedades son transmitidas por las secreciones respiratorias de personas infectadas. Según estadísticas oficiales estas enfermedades fueron la causa del 24% de los decesos declarados en Bolivia, en 1971, 29% en Guatemala, en 1970, y 19% en Chile, en 1971.

En el cuadro siguiente se encuentra el análisis de un estudio efectuado a comienzos de esta década en diversas regiones de América Latina donde (a exclusión de Jamaica) las enfermedades vinculadas a las materias fecales, las transmitidas por el aire y la malnutrición, constituyen la principal causa de deceso en más de 70% de los casos (si se excluyen los decesos debidos a anomalías congénitas y a causas perinatales) entre los niños de menos de cinco años. Las enfermedades vinculadas a las materias fecales son ellas solas la causa de más de la mitad de los decesos de niños de cinco años en Resistencia (Argentina), en Ribeiro Preto-Franca (Brasil) y en San Salvador.

Aparte de estos tres grupos de enfermedades, a los cuales se debe atribuir la mayoría de los decesos entre los habitantes más pobres de los países en desarrollo y especialmente entre los niños de menos de cinco años, ciertas enfermedades debilitantes y mortales caracterizan una región o un modo de vida particular: las más importantes entre ellas son las enfermedades transmitidas por el agua. Las enfermedades transmitidas por vectores están menos extendidas y juegan un rol más secundario en las estadísticas de mortalidad y de morbilidad; son sin embargo importantes en el mundo en desarrollo. El mal de Chagas, forma americana de la tripanosomiasis, se encuentra sobre todo en los tugurios de las zonas rurales, es endémica en la mayor parte de los países de América del Sur y de América Central. Generalmente crónica, puede prolongarse durante muchos años, y no es raro que no se advierta ningún síntoma pero que las secuelas se traduzcan en afecciones cardíacas para las que no existe ningún tratamiento adecuado.

Cuadro N° 13

Porcentaje de decesos de niños de menos de cinco años (debidos a causas distintas que las anomalías congénitas o a causas perinatales) en los casos en que la causa principal son enfermedades vinculadas a las materias fecales, las transmitidas por el aire o la malnutrición.

Región	CAUSA DEL DECESO			Total
	Enfermedades vinculadas a las materias fecales	Enfermedades transmitidas por el aire	Deficiencias nutricionales	
Chaco, Argentina (zona-rural)	40	36	2	79
San Juan, Argentina (centro-ciudad)	38	32	3	72
San Juan, Argentina (suburbio)	34	38	8	80
San Juan, Argentina (zona-rural)	35	42	8	84
Chaco, Resistencia, Argentina (zona-rural)	52	27	6	84
La Paz, Bolivia (ciudad)	29	55	3	87
Viacha, Bolivia (zona-rural)	25	65	0	91
Recife, Brasil (ciudad)	42	41	5	88
Ribeirao Preto, Brasil (ciudad)	49	36	2	87
Ribeirao Preto, Brasil (zona-rural)	50	29	3	81
Ribeirao Preto Franca, Brasil (zona-rural)	55	20	7	82
San Pablo, Brasil (ciudad)	40	33	5	78
Santiago, Chile (centro-ciudad)	31	37	6	73
Santiago, Chile (suburbio)	33	38	3	74
Cali, Colombia (ciudad)	44	25	15	84
Cartagena, Colombia (ciudad)	38	23	17	78
Medellín, Colombia (ciudad)	49	22	11	82
San Salvador, El Salvador (ciudad)	52	28	6	86
San Salvador, El Salvador (zona-rural)	51	22	13	86
Kingston, Jamaica (ciudad)	37	21	5	63
St. Andrew, Jamaica (zona-rural)	23	23	23	69
Monterrey, México (ciudad)	43	35	4	83

Fuente: Ruth R. Puffer y Carlos V. Serrano. "Inter-American Investigation of Mortality in Childhood, Provisional Report", Cuadro I del Apéndice Organización Panamericana de la Salud, 1971. Pág. 133, 154. Washington.

Según un estudio sobre la mortalidad infantil en América Latina (Ver fuente en el cuadro anterior) -donde la malnutrición no es alarmante- las carencias nutricionales y los nacimientos prematuros que les son asociados, son la causa directa del 6% de la muerte de niños de menos de cinco años y una de las causas asociadas al 57% de la mortalidad total. Ello explica que la mortalidad debida a la rubéola haya sido en 1960-61, 274 veces más elevada en Ecuador que en los Estados Unidos, antes de la puesta a punto de la vacuna contra esa enfermedad. En la época en que se realizó el estudio la incidencia de esta enfermedad entre los dos países no era sensiblemente diferente. Más recientemente se ha descubierto que en Recife (Brasil) 74% de las personas muertas de rubéola presentaban carencias nutricionales.

En San Pablo, "un informe oficial dice "en las clases de bajos ingresos, el consumo de alimentos, además de haber disminuido cuantitativamente, consiste de alimentos de calidad inferior o de los tipos que cuestan menos... La reducción en el poder adquisitivo (caída en el valor real de los salarios) tiene un efecto marcado en los hábitos alimenticios de las clases más pobres... La malnutrición puede ser la causa directa de decesos o actúa como el factor agravante más importante de enfermedades infecciosas, incrementando por lo tanto la mortalidad infantil". 52% de la población de la Capital y 73% de la de las restantes municipalidades en la región sufren de malnutrición... así, la malnutrición aparece como la causa básica o asociada en el 28% de la mortalidad de niños de menos de un año en el gran San Pablo; dejando de lado las muertes perinatales, la proporción sube al 45% y 65% de los casos de enfermedades infecciosas registradas en el área estaban asociadas con malnutrición".^{1/}

Como podrá observarse, la malnutrición propia de los sectores más desmunidos de la sociedad pero sobre todo el deterioro del medio ambiente que implica la ausencia de agua potable, de alcantarillados, el hacinamiento y la insalubridad general del medio, es, en definitiva, la causa básica de este cuadro.

1/ Sao Paulo, growth and poverty. op. cit.

III. Estilos de Desarrollo y Marginalidad

A lo largo de este trabajo hemos tratado de poner de relieve la extensión y gravedad del deterioro del medio ambiente marginal. Al llegar a este punto nos atrevemos a sostener que éste es el principal problema medioambiental de la región, dado que si los problemas de medio ambiente se miden en función de los inconvenientes, daños y sufrimientos que ocasionan al hombre, ninguno es comparable a los problemas de la marginalidad ecológica -tal como la definíamos en la introducción.

De allí que muchos de los esfuerzos y preocupaciones que hoy en día se expresan en torno a los problemas del medio ambiente en la región, no parezcan sino prolongaciones del estilo de desarrollo imperante. ¿Qué significado puede tener hablar de polución del aire por exceso de contenido de monóxido de carbono emanado de los automóviles, cuando buena parte del sistema económico de muchos países latinoamericanos depende de que no caigan las ventas y la producción de automotores particulares? ¿De qué vale tomar medidas para evitar la polución de las aguas por envases no biodegradables cuando al mismo tiempo se están haciendo enormes esfuerzos para promover la inversión en plantas petroquímicas que van a producir la materia prima para dichos envases? En otros términos, las principales fuentes de polución que conoce hoy día la región están implícitas, son parte, o consecuencia, del estilo de desarrollo imperante, comenzando por la polución del mundo marginal, que como vimos al comienzo de este trabajo, resulta en definitiva el mayor subproducto social de ese estilo de desarrollo.

De allí que en la problemática ^{tradicional} del medio ambiente merezca ser relegada a un segundo plano mientras se encare el problema más general de la pobreza y la marginalidad.

Esto no implica desconocer que aquellos otros problemas también existen y que también merecen ser solucionados. Al fin de cuentas, los sufre toda la sociedad y no solo quienes son sus causantes más directos. Pero incluso la solución de estos problemas no podrá lograrse dentro del estilo imperante.

Podrán intentarse soluciones parciales: podrá conseguirse disminuir el tonelaje de partículas tóxicas emitidas al día por tal o cual planta, podrá mejorarse el sistema de incineración de basuras domiciliarias y además, todo ello tendrá que hacerse a costos enormes, muy superiores a los que se habrían tenido en caso de haberse planeado la inversión original con vistas a evitar la fuente de polución que ahora se querrá corregir. Pero los grandes problemas del medio ambiente seguirán en pié, porque el noventa por ciento de las aguas servidas seguirán volcándose sin tratamiento previo a los ríos o lagos de la región o irán a filtrarse en las napas subterráneas de agua, porque los automóviles particulares serán cada vez más y, en definitiva, porque todo un sistema consumista, contaminante por naturaleza y dependiente de fuentes fósiles de energía, permanecerá intacto.

En otros términos, polución y estilo de desarrollo predominante están ligados entre sí, como lo está a ellos la pobreza y la marginalidad que secreta este último. Por ello no hay solución posible ni a los problemas del medio ambiente ni a los de la pobreza si no es a partir de una modificación sustantiva o de un cambio del estilo de desarrollo predominante.

Esto a su vez, no es un problema técnico y sería iluso pensar que con la sola evolución de los hábitos o de las costumbres - que por otra parte apenas si apunta en limitados sectores de la sociedad, que aunque lo quieran no pueden dejar de vivir sumidos en el estilo vigente - se podría llegar a modificar dicho estilo de desarrollo. Por ello, el primer paso para orientar cualquier discusión futura sobre el tema pasa por identificar los nexos existentes entre estilo de desarrollo y estructura de poder. Todo estilo de desarrollo descansa en una estructura de poder y todo poder se manifiesta a través de algún "estilo de desarrollo".

La realidad latinoamericana, en la mayor parte de los casos, no consiste en un libre juego de opiniones que permita democráticamente la conformación de una preferencia mayoritaria por tal o cual estilo de desarrollo, de modo que éste pueda llegar a plasmarse en una realidad de poder y de acción. De allí el interés por saber si una determinada estructura de poder podrá aceptar un

o limitaciones a sus intereses objetivos. Solo a partir de allí tendrá validez ocuparse de las medidas técnicas necesarias para resolver tal o cual aspecto del problema de la polución.

A este respecto, debe tomarse en cuenta que la solución del problema del medio ambiente reside finalmente en la solución de los problemas del empleo, en la redistribución del ingreso y de la riqueza y en la utilización masiva de fondos públicos para la solución del problema de la vivienda y de los servicios domiciliarios, en el desarrollo de nuevos centros urbanos y en la reforma de los sistemas de tenencia de la tierra y de las políticas de precios relativos para poder limitar en alguna medida el éxodo desde las zonas rurales y la caída de la producción agropecuaria. Y todas estas políticas que bien puede resumirse en un estilo de desarrollo diferente, difícilmente serán aceptadas por quienes detentan el poder y, a su vez, son los principales beneficiarios locales del estilo de desarrollo imperante.

Esto no implica, sin embargo, sugerir que la reflexión deba cortarse aquí ni que nada podrá hacerse sin cambios sustantivos en la estructura de poder de la mayor parte de los países de la región. Siempre hay espacios políticos para ir cubriendo con iniciativas y medidas que pueden contribuir, al menos, a evitar que los problemas sean más graves o, que, en última instancia, puedan servir para demostrar la existencia de alternativas incluso frente a realidades que a primera vista parecen inmodificables. Muchos documentos de Naciones Unidas están llenos de sugerencias de políticas sectoriales que pueden ser apropiadas y posibles de aplicar en tales condiciones.

Otros documentos de la Organización también contribuyen a poner en claro la magnitud de las modificaciones que son necesarias introducir en el estilo de desarrollo imperante para poder encontrar una solución a los problemas que aquí nos interesan..

Resulta del caso citar un documento elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización^{1/} en el

1/ Naciones Unidas, "Mejoramiento de tugurios y asentamientos no controlados". New York, 1972.

que se plantea el problema del medio ambiente marginal en América Latina, se analizan sus proyecciones y, al momento de considerar las posibles salidas a dicha situación se sugiere -desde un enfoque un tanto paternalista- un nuevo criterio para enfrentar el problema, "basado en las siguientes premisas:

a) Mientras sigan existiendo los actuales desajustes rurales, no sólo seguirá habiendo asentamientos urbanos marginales sino que proliferarán aún más, tanto en las ciudades grandes como en las pequeñas;

b) Dado que este proceso se perpetúa de por sí, seguirá desarrollándose pese a la legislación o a la oposición de las autoridades, y a menos que estas últimas acepten el fenómeno objetivamente y traten de resolverlo de manera positiva esos asentamientos llegarán a ser aún más caóticos y desordenados;

c) Estos movimientos de población tienen algunos aspectos muy positivos que deberían incorporarse constructivamente en la estrategia del desarrollo y en la política social, tanto en el plano nacional como en el plano local:

d) La incorporación de esas familias en estructuras urbanas es un proceso largo y complicado, en el que debentenerse en cuenta tres consideraciones:

i) Hay que dar a esa gente una verdadera participación en el proceso económico, proporcionándole las adecuadas oportunidades de empleo y la posibilidad de adquirir bienes y servicios esenciales para el ejercicio de los derechos humanos;

ii) Esa gente debe cambiar de actitud y seguir un proceso de adaptación socio-cultural a la vida urbana que les permita no sólo compensar las frustraciones experimentadas en la vida rural, sino también encontrar su lugar en el medio tecnológico, social y político de la vida urbana;

iii) Se debe alentar a esa gente a que desarrolle su propia capacidad y tome la iniciativa en la formulación y aplicación de medidas para resolver sus propios problemas, los de su comunidad y los del país".

Estas premisas que fueron posteriormente retomadas y explicitadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, ponen en evidencia un conjunto de interrelaciones que resulta del caso destacar aquí.

La importancia de los recursos humanos hoy "subempleados" es susceptible de ser movilizadada para contribuir a resolver sus propios problemas de vivienda y de alimentación y para mejorar sus condiciones de vida. Pero ello solo es posible superando la raíz común de estos problemas: la falta de participación del grueso de la población latinoamericana en la determinación y la elección del estilo de desarrollo nacional y, lo que es aún más grave, su ausencia al momento de implementarlo.

Si hubiera participación -y lógicamente no nos estamos refiriendo aquí solamente a la participación política, ese derecho humano fundamental tan a menudo olvidado en la región, que consiste en poder elegir a quienes nos gobiernan- la definición de los objetivos sociales sería distinta y seguramente tomaría mucho más en cuenta las necesidades del conjunto de la población. Y si esa participación adquiriese la forma de una creciente descentralización de responsabilidades en la búsqueda de las formas de satisfacer necesidades colectivas a nivel local, se estarían estableciendo las condiciones necesarias para incrementar el empleo y el ingreso de los sectores más deprimidos, aumentar la actividad del conjunto del aparato económico e ir encontrando paulatina solución a los problemas más acuciantes de la vivienda y de las condiciones de vida de los sectores pauperizados y marginados. Solo en esos términos cabría pensar en la posibilidad de solucionar el mayor problema medioambiental de la región: la pobreza.

América Latina está frente a una situación que en algún momento tendrá que ser enfrentada en su totalidad. Lo que en un principio fue un hecho marginal -como que hasta mereció ese nombre- está pasando a ser paulatinamente el fenómeno social globalmente de mayor importancia de la región. La amplitud de la desocupación y subocupación; la extensión de los asentamientos marginales, la enorme diferencia entre los ingresos de una minoría acomodada y de la gran mayoría sumida en la pobreza, la gravedad del deterioro del medio ambiente físico y social que de esta situación se deriva, son realidades que, con adecuadas combinaciones de paliativos y represión, quizás podrán prolongarse en el tiempo, pero a condición de aceptar el riesgo de "que los cerros comiencen a caminar y un día bajen hacia la ciudad".

Bibliografía utilizada para el presente trabajo

- Bairoch, P. "El desempleo urbano en los países en desarrollo"
Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1973.
- Banco Interamericano de Desarrollo. "Progreso Económico y
Social en América Latina". Informe 1977. Washington, 1977.
- Banco Mundial. "Habitación", Política Sectorial. Madrid, 1975.
- Cardona, R. "América Latina, distribución espacial de la población",
Editores: Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, 1975.
- Cardoso, F. H. "Politique et développement dans les sociétés
dépendantes", Editions Anthropos, Paris, 1977.
- Castells, Manuel. "L'Urbanisation dependante en Amérique Latina"
Espaces et Sociétés. Juillet 1971, N°3, Paris.
- CEPAL. "El desarrollo Económico y Social Latino-Americano y las
Relaciones Externas", Santiago, 1978.
- Cepal. "Notas sobre la economía y el desarrollo de América
Latina", N°289-Febrero 1979, N°288-Febrero 1979, N°264-Enero
1978, N°226-Octubre 1976, N°262-Diciembre 1977, N°286/287-
Enero 1979, N°274/275-Julio 1978, N°267-Marzo 1978.
- CEPAL. "El Medio Ambiente en América Latina", Santiago, Agosto 1976.
- Centro Internacional para el Desarrollo, (CID). "Relación entre
Medio Ambiente y Desarrollo" Informe final del CID al PNUMA.
Neuilly sur Seine, 1976.
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). "Tenencia de
la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica" Washington,
Enero 1970.
- CIFCA. "La Formación ambiental en América Latina", Cuadernos del
CIFCA N°8, Madrid, 1978.
- CLACSO Seminario ^{sobre} "El empleo en América Latina" problemas econó-
micos sociales y políticos". Siglo Veintiuno Editores,
México, 1976.
- Conference des Nations Unies sur la Désertification, "Synthese des
monographies sur la désertification. Documento A/CONF 1974/4.

- Corporación Centro Regional de Población. "Educación y Mercado de trabajo urbano en Colombia: una comparación entre sectores modernos y no modernos", Vol. 10 Monografías, Bogotá, 1979.
- Cortazar, René. "Necesidades básicas y extrema pobreza", Estudios CIEPLAN 17. Santiago, Septiembre, 1977.
- De Oliveira, F. "A economia Brasileira: critica a razao dualista" CEBRAP, Editora Brasiliense, Sao Paulo.
- Di Filippo, Armando. "El condicionamiento económico de las migraciones internas en América Latina". CELADE, Santiago de Chile, 1974.
- Dos Santos T. Y otros. "La dependencia político-económica de América Latina", México 1969. Editorial Siglo Veintiuno.
- Engels F. "La question du Logement", Editions Sociales, Paris 1969.
- Environnement Africain N°6. "Santé et Habitat sous Intégrés" Etudes et Recherches N°76-6 Juin 76, Dakar.
- Environment Liaison Centre /PNUE. "World Environment Day" Nairobi, Junio, 1979.
- Etudes du Centre de Développement Etudes sur L'Emploi: N°1 "Le probleme de l'emploi dans les pays en voie de développement", Paris, 1971.
- F.A.O. Oficina regional para América Latina. "El Habitat Rural" Conferencia Regional Preparatoria para América Latina, Caracas, Venezuela, Junio, 1975.
- Fernández Ibáñez, Antonio. "Programme de Logement au Salvador".
- Garretón, M.A., Morales E. "Politiques Sociales et Fonction Redistributive de l'Etat en Amérique Latine". Ecole d'Hauts Etudes en Sciences Sociales. Mimeo, Paris, 1976.
- Gaslonde, Santiago. "El crecimiento poblacional y sus repercusiones sobre el desarrollo social económico y cultural" CELADE, Santiago de Chile, 1969.

- Germani, Gino. "Aspectos Teóricos de la Marginalidad", Revista Paraguaya de Sociología N°23, Enero-Abril, 1972.
- Gerard, Olivier. "L'Intégration de l'Environnement dans la planification du développement", Aménagement et Nature N°50.
- Guerrero, Raul y Sánchez, Abelardo. "La Trampa Urbana", DESCO, Lima, 1977.
- Harris, W. D. "El crecimiento de las ciudades en América Latina", Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1975.
- Hinkelammert, F. "El subdesarrollo latinoamericano, un caso de desarrollo capitalista", Biblioteca de Ciencias Sociales Ediciones Nueva Universidad. Universidad Católica de Chile, Buenos Aires, 1970.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES. "La pobreza crítica en América Latina: Algunos problemas y sugerencias para la elaboración de una estrategia de erradicación" Naciones Unidas CEPAL, Santiago, 1976.
- Jaycox, Eduard. "La Banque Mondiale et la Pouvreté dans les Villes", Finances et Développement Vol. 15, N°4, 1978.
- Jornal Movimento. "Por que morremossas crianças", Brasil, Abril 18, 1977.
- Kowavick, Lucio. "Desarrollo capitalista y marginalidad urbana: El caso brasilero", R. Mexicana de Sociología Vol XL, N°1, Mayo, 1978.
- Lomnitz, L.A. "Cómo sobreviven los marginados", Siglo Veintiuno Editores, México, España, Argentina, 1975.
- Lutzeberger, José A. "Fin do Futuro? Manifesto Ecologico Brasileiro". Editora Movimento, Porto Alegre, 1977.
- Maestre, Juan. "Estudio sobre la vida rural en América Central", Instituto de Estudios políticos para América Latina(IEPAL), Madrid, 1970.
- Mahbub-Ul-Haq. "La politique de la Banque change d'orientation" Finances et Développement. Vol 15, N°2, 1978.

- Marques, A. N. "A Infancia no Brasil em Transformacao", Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1973, Brasil.
- Martinez, G. "Formación de la Familia y Marginalidad Urbana en Rio de Janeiro", Centro Latino Americano de Demografía, Santiago de Chile, 1975.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social - CEPAL. "Tendencias y Proyecciones a largo plazo del Desarrollo Económico de América Latina", Santiago, 1977.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. "Indicadores Sociales de Vivienda y Desarrollo Urbano" Nueva York, 1973.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. "Mejoramiento de Tugurios y Asentamientos no controlados" Nueva York, 1972.
- Consejo Interamericano Económico y Social, (OEA). "El problema de la pobreza en América Latina y la nueva política de necesidades básicas. Washington, 1978.
- Organización Internacional del Trabajo, (OIT). "Empleo Crecimiento y Necesidades Básicas", memoria del director general de la OIT, Ginebra, 1976.
- Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo. Cuadernos "Ocupación en el area metropolitana - análisis del subempleo", Bogotá 1975.
- Peixoto, A.C. "La théorie de la Dépendence", Revue Francaise de Science Politique. Vol 27, N°4.5, 1977.
- Prebisch, R. "Nuevo orden económico y valores culturales", Instituto de Cooperación Intercontinental. Madrid, 12-14 de Junio 1978.
- Problèmes Economiques. "Pays en voie de développement" N°1.593 18 Octobre 1978, Paris.
- Programa de Empleo para América Latina y el Caribe. "La situación ocupacional en los países Andinos: diagnóstico y perspectivas" Santiago 1977.

- Quijano, A. "La Formation d'un Univers Marginal dans les Villes d'Amérique Latine", Espaces et Societé N°3, Juillet 1971.
- Quijano, A. "Imperialismo y Marginalidad en América Latina". Mosca Azul, Editores, Lima 1977.
- Quijano, A. "Dependencia, Cambio Social y Urbanización en Latino-América", Revista Mexicana de Sociología, Vol. XXX, N°3 Julio-Septiembre 1968.
- Raczyusky, Dagmar. "Empleo Pobreza y Migraciones en Chile", Estudios CIEPLAN N°29, Noviembre 1978.
- Recherches Internationales. "L'Homme et l'Environnement", N°77-5 Paris 1973-74.
- Revista Saude em Debate, Centro Brasileiro de Estudos de Saude N°3, Abr-Mai-Jun, 1977. Sao Paulo, Brasil.
- Revista Saude em Debate, Centro Brasileiro de Estudos de Saude N°2, Jan-Feu-Mar, 1977. Sao Paulo, Brasil.
- Vasquez, Rial, Horacio. "Notas acerca de algunas políticas poblacionales en Latino América", Asociación Latino Americana de Comunicados Demográficos. ALCOD. Edición ALCOD. Buenos Aires 1974.
- Rodríguez, Alfredo. "Notas para el análisis del suburbio y tugurio de Guayaquil", Seminario sobre "Asentamientos Humanos Marginales". México 1977.
- Ruiz, H. "Algunos aspectos de las migraciones interiores en Guatemala", Centro Latinoamericano de Demografía. Serie C, N°35 Junio 1973.
- Sachs, I. "Incidences du développement socio-économique sur les systemes ecologiques", Commission Economique pour l'Europe, Rotterdam 1975.
- Sachs, I. "Ecodesenvolvimiento", Entrevista con F. Rios. Journal de la CETESB, Sao Paulo 1979.
- Sao-Paulo 1975, Crescimento e Pobreza, Edicoes Loyola, Sao paulo, 1975, Brasil.
- Schteingart, M. "El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México", Centro de Estudios Económicos y Demográficos

Segre, Roberto. "América Latina en su Arquitectura", Siglo Veintiuno Editores. México 1975.

Sigal, S. "Elements pour une nouvelle strategie de santé au Tiers Monde", Cahier de l'Ecodéveloppement, N°10. Paris 1978.

Sigal, S. "Pauvreté et Pollution", Nouvelles de l'Ecodéveloppement N°1. Paris 1977.

Singer, P. "Economía Política de la Urbanización", Siglo Veintiuno Editores, S.A. México 1975.

Sirvent, M.T. "Cultura popular y educación en Argentina", UNESCO, CEPAL, PNUD. Tegucigalpa, 6-10 Noviembre 1978.

"Socialismo y Participación", N°2. Lima, Enero 1978.

Sunkel, O. y Paz, P. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo". Siglo veintiuno Editores, S.A. México, Argentina, España. México 1970.

Supervivencia. Año 2 N°8. Edición Especial: "Medio Ambiente y Desarrollo", México 1977.

The Urban Edge. N9 Vol 2, Nov. 1978. Journal of the "Council for International Urban Liaison" Washington.

Vergara, Pilar. "Naturaleza, localización geográfica y condiciones fundamentales de la Pobreza Rural", ILPES, Santiago 1977.

Wrisslitz, Jaqueline. "Migration rurale et integration urbaine du Perou", Espaces et Sociétés, N°3. Juillet 1971.

Shkili, S. "Santé et Habitat Sous-Integré", Environnement Africain N8. Junio 1976.

DESAL. "Marginalidad en América Latina" un ensayo de Diagnóstico, Santiago de Chile. Editorial Herder, Barcelona 1969.