

C

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/L.424  
2 de julio de 1987

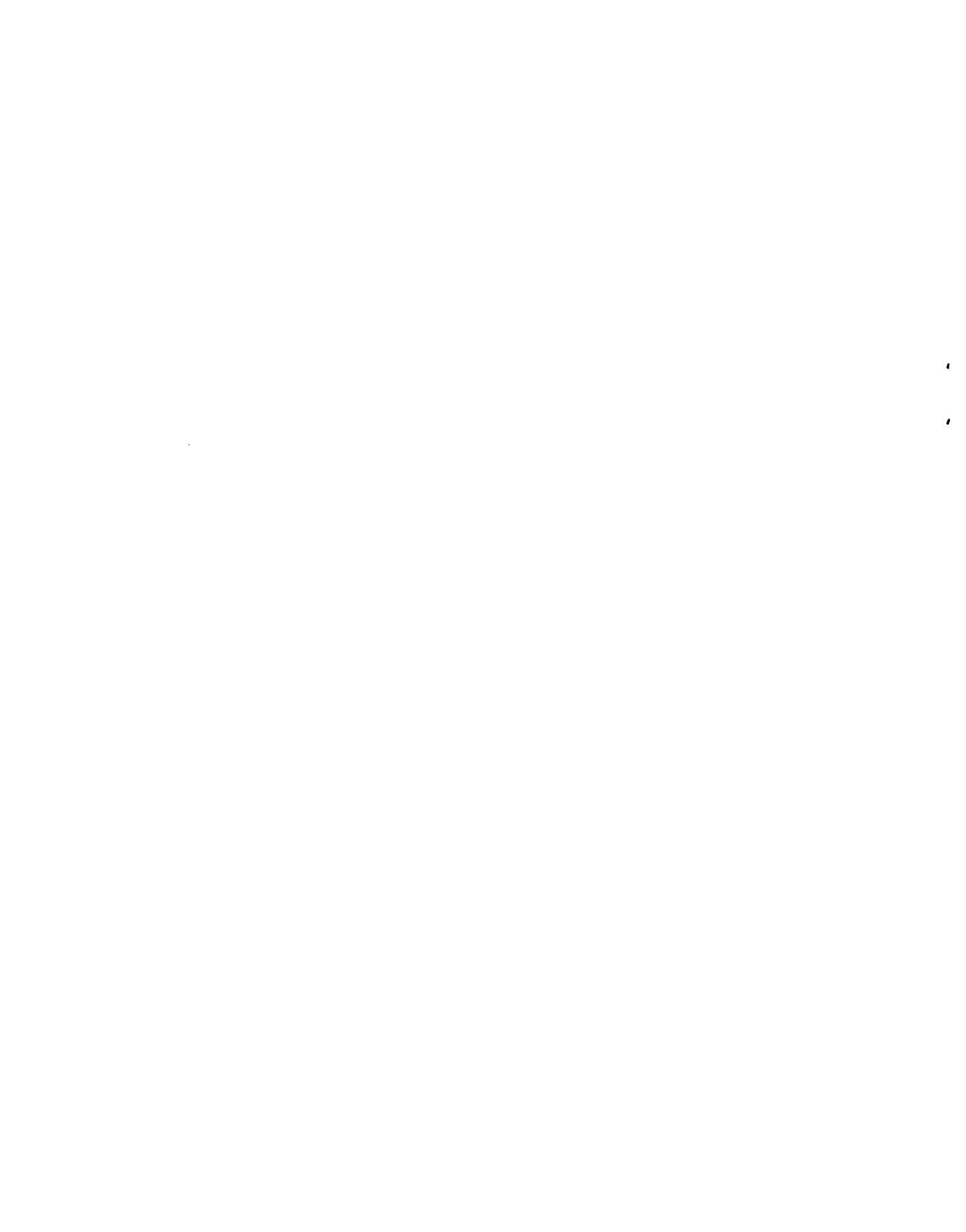
ESPAÑOL  
ORIGINAL: PORTUGUES



IMPORTANCIA DEL SECTOR INFORMAL EN LOS FUTUROS ASENTAMIENTOS  
URBANOS: LA METROPOLIS DUAL \*/

\*/ El presente trabajo, realizado en el marco del acuerdo suscrito entre la CEPAL y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), fue preparado por el señor Jorge Guilherme Francisconi, para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos y presentado al Seminario Internacional sobre "El tercer sector y la vivienda: ¿una alternativa para el desarrollo del habitat de sectores de bajos ingresos?", organizado por la CEPAL y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE). El presente documento forma parte de una serie de estudios sobre Metropolización en América Latina que se llevan a efecto en virtud del acuerdo señalado.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas.



## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción .....	1
1. La estructura económica y el sector no estructurado de las metrópolis .....	1
2. La metrópolis dual .....	4
3. La vivienda popular en la metrópolis dual .....	9
Notas .....	12



## Introducción

El presente documento se preparó para el seminario internacional que la CEPAL, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional organizaron a fin de evaluar, en perspectiva, las relaciones del sector informal con las políticas habitacionales en los asentamientos urbanos. Habida cuenta de que el objetivo era presentar el tema básico en los debates, redactamos el presente documento a modo de desafío, de manera de sugerir una reevaluación del tema básico. En las páginas siguientes, se trata de abordar la economía dual de las metrópolis latinoamericanas; la explosión demográfica y el surgimiento de poblaciones callampas a nivel mundial. Luego se propone un modelo básico, elaborado para evaluar las desigualdades urbano-sociales de nuestras metrópolis. Este modelo permite valorar la cuestión de la vivienda y de la vivienda precaria en las metrópolis duales del tercer mundo, así como estimar el nivel de prioridad que una política habitacional debe merecer en las inversiones públicas de estos países.

### 1. La estructura económica y el sector no estructurado de las metrópolis

La evolución económica, política, social y urbana de los países latinoamericanos produjo --y continúa produciendo-- ciudades extensas e injustas. Este proceso de "metropolización precoz" se ha caracterizado por la existencia de fuertes desigualdades sociales y económicas, altos índices de anomia, alienación y marginalidad, fuertes índices de desempleo y surgimiento de ciudades sin infraestructura y sin servicios urbanos básicos.

Este alto patrón de desigualdad en las metrópolis refleja la dualidad global principal de estas sociedades, que se caracterizan por la presencia de disparidades culturales, económicas y sociales extremas y que ejercen una influencia recíproca de manera dinámica y compleja dentro de la sociedad considerada como un todo. Estas mismas disparidades profundas propician la formulación de interpretaciones simplificadas, que aunque útiles e importantes, presentan fuertes tendencias maniqueístas que surgen con frecuencia en la interpretación de la realidad latinoamericana.

Un ejemplo, entre tantos, de interpretación fuertemente dual del análisis de la producción es el que propuso Bacha quien, siguiendo los lineamientos esbozados por Conceição Tavares y Celso Furtado, ofrece el modelo dual de la "cúpula asalariada" brasileña en contraposición con el estrato social que vive del "salario básico".<sup>1/</sup>

Abordando la cuestión del empleo, el salario y la mano de obra, Bacha entiende que "hay una oferta ilimitada de mano de obra en el sector moderno",

proveniente del "sector tradicional" de la economía y que el "salario básico del sector moderno" --entendido como hasta tres salarios mínimos mensuales (169.24 dólares)--, está controlado institucionalmente y determinado por el proceso de negociación "bajo la égida del gobierno". Ante esta situación se encuentra la cúpula asalariada, "cuya remuneración parece evolucionar a tasas superiores a la de la productividad de la mano de obra de la economía" y "que no depende de la dirección que siguen los salarios básicos. En este segmento socioeconómico continúan teniendo validez los principios de determinación competitiva de los niveles salariales y la remuneración de los administradores evoluciona de acuerdo con el lucro de las empresas".

Como consecuencia de hecho de esta condición dual del asalariado, podemos esbozar, a modo de desafío intuitivo, la sugerencia de que existirían dos ciclos, orientados por dos monedas básicas, en la remuneración del mercado de trabajo y en el respectivo patrón de consumo. En un primer ciclo tendríamos la vigencia del "dólar" como moneda fuerte internacional; en el segundo ciclo, el predominio del "cruzado" como moneda nacional o local. Cada una de estas monedas surgiría como base de las negociaciones realizadas en sus respectivos espacios en la sociedad.

En la esfera económica, la cúpula asalariada que surge está íntimamente vinculada con la economía internacional mediante la presencia de empresas transnacionales, propias o de otros países, que actúan en diversos sectores de la economía. Todo ello parece generar un ciclo "dolarizado" de la sociedad, que piensa y actúa en términos de la moneda fuerte. Por otro lado, la mayoría de la población efectúa sus transacciones en el sistema de la moneda corriente --el cruzado, el peso, el austral u otra moneda.<sup>2/</sup>

Dentro de un enfoque urbano espacial, cada uno de estos dos ciclos tiene una repercusión propia sobre la ciudad y pasa a estimular esta metrópolis dual, tan propia de los países subdesarrollados.

Como repercusión espacial de estos dos ciclos, surge una dualidad urbana, que se refleja en los bienes, los servicios y la propia configuración de las ciudades. Por un lado, las zonas desarrolladas y modernas, con sus hoteles, centros comerciales, restaurantes, centros nocturnos, grandes avenidas, etc. Este sector de la economía surge en contraposición con las zonas donde vive un sector mayoritario de la clase media y baja de la población urbana, que dispone de bienes más modestos y que se extiende a las poblaciones marginales, barrios de tugurios y otras zonas de viviendas aún más precarias, caracterizadas por la carencia casi total de infraestructura y de servicios urbanos.

En estas zonas menos dotadas vive la mayoría de la población: en ellas habitan también los que disponen de empleo no estructurado y cuyos procedimientos de trabajo y de consumo, aunque poco investigados, se diferencian mucho de los que se encuentran en la "cúpula asalariada". En la situación brasileña, el 90% de la fuerza de trabajo recibe como remuneración el salario básico, que equivale a hasta tres salarios mínimos (169.24 dólares). Este contingente de personas integra la mayoría de la población brasileña económicamente activa, según la información que figura en los censos estadísticos.

De nuevo, como reflejo de un modelo dual, que resulta de diferencias socioeconómicas muy tajantes y que llega hasta los límites del maniqueísmo, surge la distinción entre los sectores estructurados y no estructurados del empleo. Como aproximación conceptual que sintetiza una realidad mucho más compleja, esta distinción refleja el contraste del sector estructurado o protegido (por la legislación laboral) respecto del sector desprotegido, informal de transición o de cualquier otra manera que se le llame.

La importancia de esta dualidad,<sup>3/</sup> ya bastante estudiada, está en el hecho de que sólo un sector menor de la población trabajadora está especializado para desempeñarse como un "ejército de reserva" en una actividad que se caracteriza por el alto movimiento de personal y la baja remuneración. En Río de Janeiro sólo el 12% de los trabajadores son especializados y en el país el 40% de la fuerza de trabajo urbana se dedica a actividades del sector informal.

Con miras a la cuestión habitacional de este estrato de la población, se observa en los barrios pobres de Río de Janeiro, metrópolis donde del 10 al 15% de la población total vive en poblaciones marginales, que 70% de sus habitantes reciben menos del salario mínimo legal (56.40 dólares), pero que de éstos el 70% tiene casa propia y no presenta movilidad espacial y, aunque no posea la tierra, prefiere mantenerse en el mismo barrio y realizar mejoras en sus propias viviendas. En el país, descubrimos que el 75% de las familias que ganaban menos de un salario mínimo vivían en casas durables.

Esta aparente contradicción que se observa en las poblaciones que tienen bajos salarios y son propietarias de su vivienda, lleva a la conclusión de que el empleo del sector informal es sumamente importante en la composición del ingreso familiar, de tal forma que permite poseer casa propia. No obstante los escasos conocimientos que existen acerca de esta cuestión, se puede decir que la unidad económica es la familia y no el padre; que la mujer surge como un agente más constante que el padre, el cual es figura más transitoria; que el patrón de consumo está asociado al patrón de trabajo de toda la estructura familiar o a la suma de los ingresos personales de la familia. Finalmente, cabe observar que la familia pasa a convertirse en "un espacio para la constitución de posibilidades en el mercado de trabajo y un eslabón vital para comprender las complejas vinculaciones entre el mercado de trabajo y el mercado de "consumo",<sup>4/</sup> y se reconoce que las características de este mercado de trabajo, de este ingreso familiar y de este patrón de consumo son particularmente complejas y se han estudiado muy poco.

Con base en esta situación sintéticamente esbozada se podría analizar el futuro de nuestros asentamientos urbanos: sólo como evaluación hecha a partir de las tendencias actuales y sin pretensiones de futurismo. Algunos de los resultados ya descritos no mueven a optimismo, como lo revela Donahue:<sup>5/</sup>

- a) entre 1975 y 2000, el porcentaje de la población mundial que vive en las zonas urbanas pasará del 28% al 44%, o sea, de 838 millones a 2 100 millones de habitantes;
- b) en este período la población mundial de las zonas urbanas acusará un crecimiento de 1 262 millones de habitantes, comparado con 589 millones en las zonas rurales, donde las ciudades absorben el 70% del crecimiento demográfico;

- c) se estima que en la actualidad el 50% de la población mundial de las zonas urbanas sobrevive en condiciones de pobreza extrema y que este porcentaje podría alcanzar inclusive hasta el 70% en algunas metrópolis más pobres. Si esta proporción se mantuviera, en el año 2000 habría más de 1 000 millones de personas que vivirían en condiciones de pobreza en las zonas urbanas.

América Latina, en tanto que región de mayor urbanización entre las regiones en desarrollo, debe mantener esta condición en la medida en que la población urbana pasará del 62% en 1975 a 76% en 2000. Ello significa un crecimiento de más de 230 millones de personas en el período, con un aumento de la población urbana siete veces mayor que el de la población rural.

A ello se suma también el hecho de que:

- a) en 1980 sólo 16 entre las 26 metrópolis de más de 5 millones de habitantes se ubicaban en el tercer mundo;
- b) en el año 2000 cuarenta de estas metrópolis estarán situadas en esta región, de un total de 60 metrópolis mundiales;
- c) de 30 a 40% de la población mundial de las zonas urbanas vivirá en condiciones precarias.

En conclusión, si tal es el panorama económico social y urbano de los países de América Latina y si las proyecciones para los años venideros alcanzaran los valores mencionados, es preciso analizar no sólo la vivienda aisladamente en su relación con el sector no estructurado, sino que es más importante reevaluar los conceptos básicos, las prioridades y las políticas en materia de urbanización vigentes y aplicadas en nuestros países y considerar la ciudad como un todo, que acoge un gran contingente de población del sector informal. Dentro de este ambiente urbano, social y económico, adquiere significación disponer de modelos que permitan calificar las desigualdades de nuestras metrópolis duales, evaluar la importancia de la vivienda como prioridad de las políticas estatales y determinar las medidas sectoriales necesarias para la tarea de lograr una urbe más justa, democrática e igualitaria. En este sentido, la CEPAL es el foro por excelencia para escenificar este debate, habida cuenta de la tradición de innovación y la preocupación por el bienestar social que orientan sus actividades. En el año internacional de la vivienda ¿cómo ofrecer alternativas para producir más viviendas? ¿Cómo disminuir las disparidades de nuestras "metrópolis duales"? ¿Dónde, cuándo y cómo hacerlo?

## 2. La metrópolis dual

En la búsqueda de instrumentos sencillos que permitan describir a nuestras metrópolis duales, imaginemos, en un primer momento, que efectuamos un vuelo de reconocimiento por sobre cualquier gran centro urbano. Ya sea a simple vista o mediante fotografías, películas o inclusive mediante un complejo levantamiento aerofotogramétrico, lo importante es que dispondremos de una

"imagen" que caracteriza las diversidades y peculiaridades urbanas y territoriales de esta ciudad.

En una segunda etapa, tendremos informaciones acerca del perfil socioeconómico y el ingreso de cada uno de estos barrios o enclaves con modalidades urbanas idénticas, para luego jerarquizarlos del más pobre hasta el que presenta mayor ingreso familiar. Por otro lado, tratamos de jerarquizar los servicios y la infraestructura urbana, de conformidad con su frecuencia y costo por habitante, para uso de la población urbana.

Al final de esta etapa aparece el deseo de sintetizar, de manera muy esquemática, el complejo panorama que estamos elaborando. La representación más simple puede ser un cuadro de doble entrada, en el cual se expondrán las desigualdades observadas, a nivel de barrios o comunidades de misma modalidad de vida familiar.

De esta manera, lograremos un modelo práctico y sencillo, útil para los estudios y análisis evolutivos o comparativos de la metrópolis dual. Este modelo consiste en el ordenamiento de informaciones numéricas o no en un cuadro bidimensional. (Véase el gráfico 1.)

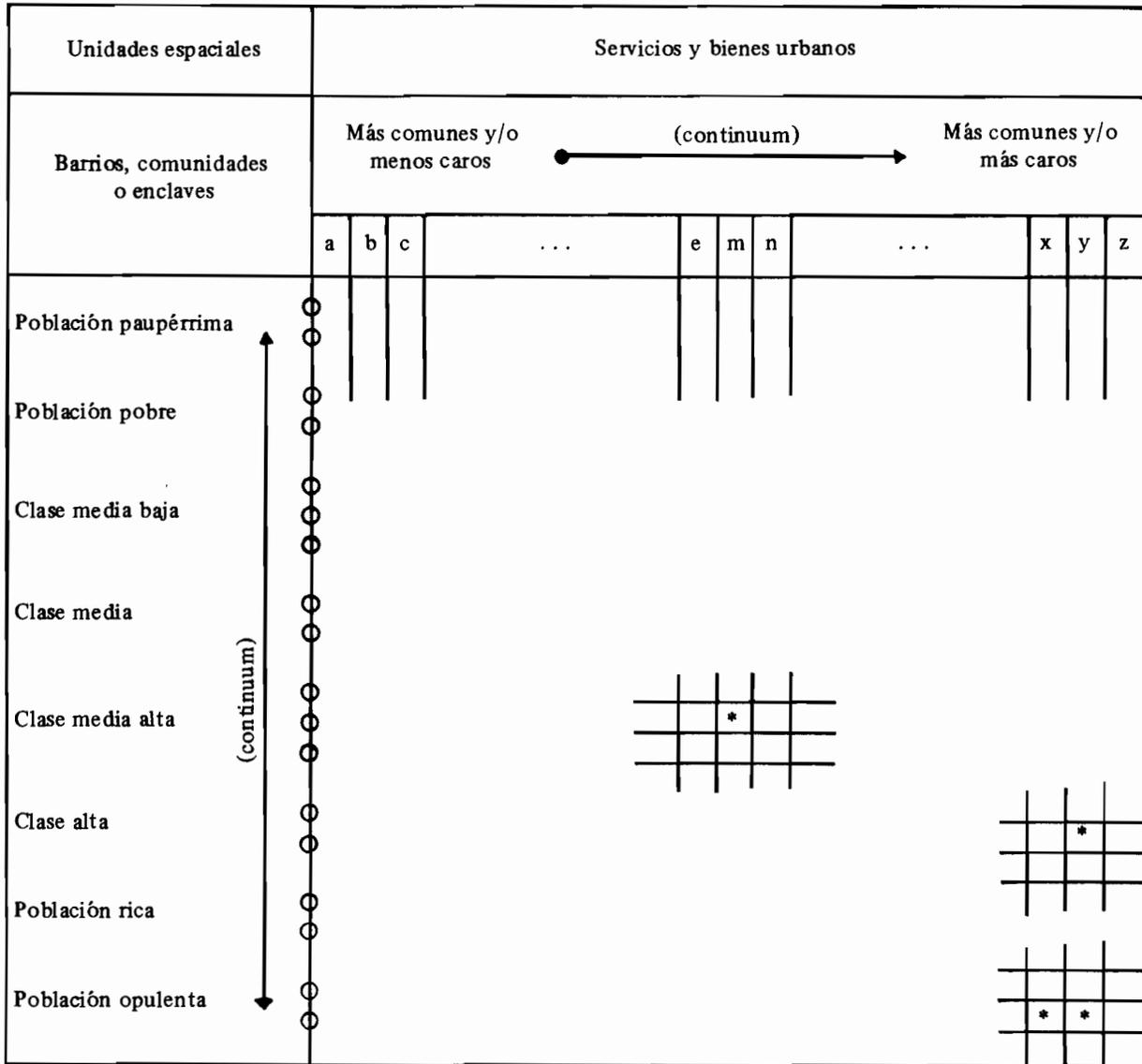
En las columnas se enumeran los servicios urbanos y la infraestructura básica existente tanto pública como privada. Estos bienes y servicios se ordenan cualitativamente, comenzando con los de menor costo o más comunes y avanzando hacia los de mayor costo unitario o de mayor costo por habitante para el usuario, o inclusive los servicios menos asequibles para la población. Como sugerencia, en las primeras columnas tendremos: caminos, aceras con encintado o carentes de él, escuelas, puestos de salud, superficie de vivienda por habitante y otros indicadores. Después, podrán aparecer escuelas secundarias, agua por cañería, recolección de basura, teléfono público y alumbrado público, para finalmente llegar a los servicios de teléfonos particulares, guarderías públicas y privadas, sistemas de transporte más modernos y otros indicadores de alto nivel de calidad de vida urbana.

Parece importante observar que el grado de pormenorización de estas columnas deberá juzgarse de acuerdo con el objetivo del estudio que se realiza, para reflejar un conocimiento previo de la ciudad y sus indicadores más importantes.

En las filas de este cuadro de doble entrada se disponen los barrios y grandes enclaves --como las poblaciones--, jerarquizados según el nivel de ingresos, comenzando por los más pobres, que son las poblaciones marginales y otros asentamientos análogos, pasando luego a los barrios pobres hasta llegar a los diferentes niveles de la clase media y finalmente indicando los barrios donde habitan las familias que tienen mayor poder adquisitivo. En estas últimas se observará que las inversiones públicas tienden a ser más amplias, más completas y, por lo general, de mayor costo unitario.

El modelo básico para el análisis de la metrópolis consta, de este modo, del siguiente formato:

Gráfico 1  
DISPARIDADES URBANAS<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Los valores pueden ser numéricos o cualitativos, para reflejar la presencia o la existencia según índices de servicio, o bien urbanos para describir barrios, comunidades o enclaves.

Este modelo básico podrá tener diversas utilidades, para comenzar, en el estudio de la planificación metropolitana de tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo o extremadamente pobres.

Como consecuencia de la utilización de este modelo básico en países desarrollados y con bajos índices de crecimiento demográfico, es muy posible que la curva resultante casi vertical sintetice el nivel de igualdad de esta metrópolis. En consecuencia, una inclinación más horizontal señalará la presencia de desigualdades, hasta llegar a la metrópolis dual como caso extremo. Sin embargo, en esta primera condición, la curva "1" deberá aparecer como inflexión cercana a la vertical. (Véase el gráfico 2.) Esta línea vertical será también la resultante, cuando se utiliza el modelo básico en una ciudad que aún está en etapa de planificación por parte de un equipo de trabajo, o sólo está prevista en un plan maestro para esta o aquella metrópolis, pero no aparece en una ciudad cuya existencia es real. De nuevo, la línea "1<sub>t</sub>" de la igualdad tiende a ser vertical, porque los planos hechos, inclusive para las metrópolis pobres, tienden a reflejar una ideología orientada por la visión ilusoria de nuestros urbanistas y planificadores, lo que también es la razón por la cual la mayoría de estos proyectos nunca llega a ser realidad. En ambos casos, las líneas "1" y "1<sub>t</sub>" reflejan ciudades "democráticas": justas e igualitarias desde el punto de vista socioeconómico y urbano.

Al aplicarse el modelo básico a las condiciones predominantes en Lima, Santiago, Buenos Aires, Río de Janeiro, Bogotá, Caracas o São Paulo, se notará que la línea resultante de cada ciudad tendrá un "perfil" propio. De modo general, deberá aparecer un trazado muy distinto de los dos antes mencionados: probablemente habrá tendencia hacia la horizontalidad, con amplios rellanos, y el resultado será una figura semejante a la trazada en el gráfico 3. Esta resultante sintetiza la metrópolis dual, con su curva para reflejar las grandes disparidades urbano-económicas y sociales (1<sub>t</sub>).

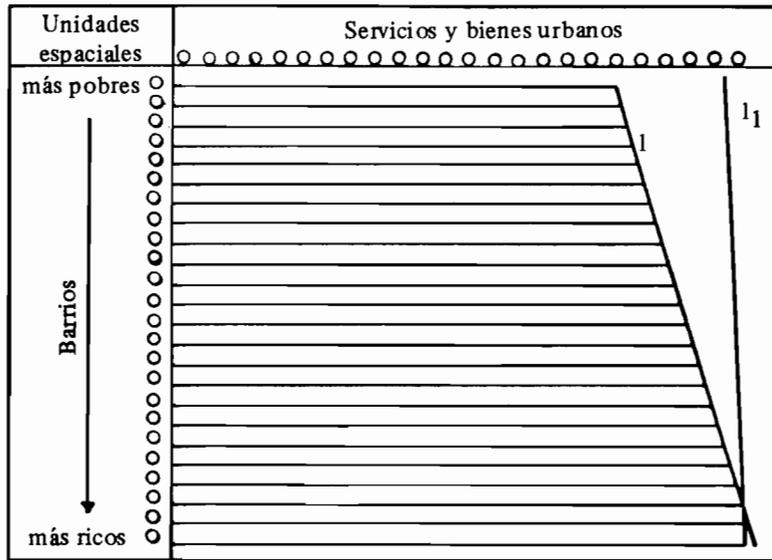
En cuanto a los varios rellanos mencionados, éstos caracterizan a los barrios y las comunidades que presentan perfiles semejantes, aunque no sean contiguos. (Véase el gráfico 3.)

Esta curva resultante, que refleja las condiciones existentes en el tiempo  $t$  de determinada metrópolis, es dinámica y no permanece estática, en condición fija y definitiva. Muy por el contrario, su perfil registra permanentes transformaciones para reflejar la dinámica político-administrativa de la metrópoli y las condiciones económicas principales del país. De esta manera, podemos imaginar los diversos perfiles que asumirá la curva "1", en la hipótesis de que haya una administración más conservadora, en comparación con el perfil resultante de una administración con tendencias más innovadoras o populares.

Paralelamente, se podría indagar acerca de una alteración en la inclinación de esta línea que refleja las disparidades urbanas, en caso de que hubiese mayor participación y vigor de las representaciones comunitarias en las decisiones, o en caso de que se adoptase un sistema distrital mixto para elegir a las administraciones municipales y metropolitanas.

Gráfico 2

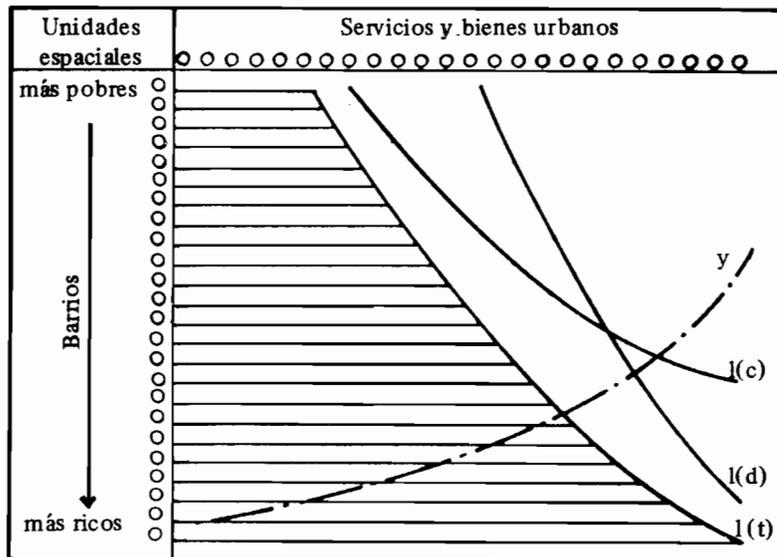
DISPARIDAD URBANA PARA UNA METROPOLI IGUALITARIA<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Puede haber discontinuidad en la línea de presencia de los servicios.

Gráfico 3

DISPARIDAD URBANA PARA LA METROPOLI DUAL<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Puede haber discontinuidad en la línea de presencia de los servicios.

A decir verdad, se trata de especulaciones iniciales acerca de las posibilidades de utilización del modelo básico, para evaluar las condiciones existentes o la programación administrativa de las ciudades y metrópolis.

En este sentido, podemos imaginar que, si en el tiempo "t" la curva es [l (t)], al final de una administración más socialista y democrática, la curva tendería a la verticalidad [l (d)] y señalaría una reducción de las disparidades. Con todo, al final de un gobierno menos redistribucionista o más propenso a atender las exigencias de una clase media alta que se hace oír más, la curva tendería a la horizontalidad y aparecería [l (c)], que refleja el aumento de las disparidades y la agudización de los conflictos en la metrópolis dual.

Con todo, es preciso abordar de nuevo el tema básico de la vivienda y el sector informal en los asentamientos futuros. Cabe ahora exponer las características de la metrópolis dual de América Latina, que surgen del modelo básico, donde la vivienda podrá no ser una esfera tan prioritaria de inversión pública, en especial para quienes dependen del sector no estructurado de la economía.

### 3. La vivienda popular en la metrópolis dual

Como propuesta a guisa de conclusión del presente documento, que refleja una primera exploración del tema y que debe leerse con la precaución propia de las propuestas audaces, considero que es preciso reprogramar cuidadosamente las prioridades de la política habitacional para la población de menores ingresos, donde se incluye el sector informal. La desigualdad socioeconómica de las sociedades latinoamericanas y las dualidades y disparidades de la oferta de bienes y servicios de las metrópolis y ciudades de esta región nos obligan a examinar de nuevo lo que ya se logró en materia de programas habitacionales. En otras palabras, es preciso reexaminar y fijar de nuevo las prioridades del sector público y sus inversiones en la urbanización dual de las grandes ciudades latinoamericanas.

En ese sentido, la primera tarea consiste en reexaminar la prioridad que el sector público concede a la vivienda. Ya hicimos experimentos durante más de 20 años con programas habitacionales motivados por razones nacionales y orientados hacia los segmentos más ricos de la población o hacia los funcionarios del sector público. Con posterioridad, la producción de programas habitacionales y de saneamiento acusó la fuerte influencia de la Alianza para el Progreso. Finalmente, llegamos a la interrogante actual: ¿dónde estamos y qué pretendemos hacer en el futuro? Ciertamente no es nada original como tarea para un seminario. Las preguntas son: ¿qué hicimos? ¿dónde estamos? ¿para dónde vamos?

Lo que hicimos fue sectorizar nuestras políticas urbanas, con especial hincapié en la vivienda, el transporte colectivo y el saneamiento ambiental. Como fruto de una ideología política y tecnológica que predomina en varios decenios, se planifica la ciudad y la metrópolis, que son el "macrohábitat" del ser humano. Con todo, la prioridad político-administrativa de las inversiones se ha orientado hacia unos cuantos sectores, especialmente la vivienda. Invertimos, de este modo, en el "microhábitat" de la casa,

desestimando muchas veces las propias directrices de la planificación urbana principal y las necesidades básicas del habitante de las ciudades.

Los resultados están a la vista. En el caso brasileño, se pueden mencionar el Banco Nacional de la Vivienda (BNH) recientemente desaparecido, lo cual realizó una de las empresas de mayor éxito entre las llevadas a cabo en los países capitalistas, en especial entre los subdesarrollados. No obstante el éxito relativo del Sistema Financiero de la Vivienda (SFH), la demanda de viviendas fue siempre muy superior a la oferta. Aun más, no obstante el gran número de empleos ofrecidos, la concentración del ingreso producida por el sistema financiero y constructor de viviendas y saneamiento ambiental fomentó la agudización de los problemas sociales y fortaleció la dualidad. De esta manera, de las 500 000 viviendas que se construyeron anualmente en el país, en promedio, una cifra muy inferior a las 200 000 recibió apoyo del SFH. En 1985-1986, el BNH financió sólo 78 000 viviendas.

De manera más amplia y a pesar del esfuerzo realizado por el sector público en inversiones urbanas, las condiciones no mejoraron sensiblemente en las ciudades. Como reflejo de las desigualdades sociales cada vez mayores, en nuestras metrópolis se materializan, bajo diversas formas, las condiciones de pobreza y riqueza urbanas. En este "macrohábitat", la cuestión habitacional se vuelve, entonces, un asunto casi secundario o aun marginal, ante los otros problemas que enfrenta el sector público en las metrópolis latinoamericanas. Aparecen las angustiosas necesidades de empleo, salud e instrucción; es preciso contar con calles iluminadas, aceras seguras, transporte confiable, adecuado y barato. Estas son, al parecer, las nuevas prioridades del sector público en la administración de las metrópolis latinoamericanas, diferentes para cada barrio, para cada metrópolis y ciudad.

De modo que se llega a la conclusión de que el "retrato" de la metrópolis dual nos muestra que las disparidades urbanas son más graves y agudas en la cuestión de la infraestructura y los servicios que en la vivienda propiamente dicha para la población de menores ingresos, la cual se asocia generalmente al empleo del sector informal.

Como consecuencia, la meta principal no debe ser la vivienda sino la metrópolis. Es preciso administrarla de forma de llegar a configurar una ciudad menos desigual, más humana y más democrática, una ciudad que permita reforzar la condición de ciudadanía de cada uno de sus moradores.

Para alcanzar este objetivo, se necesita revisar las prioridades del sector público y obtener más recursos para las inversiones. Estas nuevas prioridades deberán definirse de común acuerdo con las poblaciones de estas comunidades y de estos barrios, en una acción integrada y objetiva y con la conjunción de los diferentes intereses. En cuanto a los recursos financieros, éstos tendrán su origen en la tributación del sector público, en el propio sistema productivo del país, en especial el del medio urbano. Se observará el hecho de que las poblaciones más pobres disponen de la peor infraestructura y que, por un efecto perverso, los servicios de los que carecen son los que presentan gradualmente mayor costo por habitante. Para este fin, obsérvese la curva "y" del gráfico 3, que indica la relación de costo de cada uno de los servicios urbanos para la población usuaria desde el punto de vista del costo por habitante.

En cuanto a la definición de "para dónde vamos", se sugiere que es preciso romper las ataduras que nos ligan a la historia y las instituciones vigentes. Debemos cortar nuestros vínculos con el momento histórico de hace dos decenios. Actualmente enfrentamos una crisis mucho mayor y que surge con nuevas características: los desniveles socioeconómicos que aumentan y se agudizan; la crisis económica mundial que potencia los problemas de desempleo y estabilidad de las políticas económicas; el surgimiento de la mecanización y la informática que pone de relieve la necesidad de la productividad. Además en el ámbito financiero, nos dirigimos hacia una crisis que, aunque venga a desembocar en alguna solución, a mediano o a largo plazo, por ahora tiende a reforzar los vectores que caracterizan la dualidad de las sociedades latinoamericanas.

En cuanto a la vivienda para las clases pobres, este problema debe enfrentarse especialmente como un dilema al que hay que encontrar una solución apropiada. Esta cuestión debe aparecer de manera diferenciada en cuanto a la concesión de financiamiento habitacional para la clase media o la clase más acomodada, o a los grupos de menor ingreso a nivel familiar y/o comunitario. La acción del sector público respecto del nivel de ingreso de los grupos informales podrá ser indirecta e inducida, y no más necesariamente directa y prioritaria como se viene haciendo en la actualidad. El sector público debería, actuar más objetivamente en la cuestión de la propiedad de la tierra, que aparece como la de mayor prioridad para cualquier poblador marginal. Debería concentrarse, también, en la oferta de una mejor infraestructura urbana, que permita al habitante de la ciudad vivir, producir, convivir y desenvolverse con más dignidad y en mejores condiciones de vida.

En conclusión, una vez más cabe señalar que el planteamiento de estas cuestiones y su debate en el seminario de la CEPAL es sumamente pertinente: esta casa siempre desplegó banderas innovadoras y descubrió problemas ocultos, guiada por el deseo de ver una América Latina más próspera y desarrollada.

La metrópolis dual de nuestros países es un problema grave e importante que no ha recibido la atención que merece. Para enfrentar esta nueva dificultad, es urgente e importante que el sector público ponga en práctica políticas que disminuyan las desigualdades de nuestras ciudades.

En realidad, más que un simple techo, es necesario ofrecer a los pobres y a los humildes de nuestras metrópolis caminos que conduzcan a nuevos umbrales y a nuevas puertas, por los cuales puedan pasar para adueñarse de sus destinos.

En la metrópolis dual de América Latina, más que el techo, es fundamental que el sector público ofrezca nuevos caminos y nuevas puertas para los pobres del sector informal, que hoy apenas sobreviven en estas grandes urbes del subdesarrollo.

Notas

1/ Véase Edmar Bacha, "Sobre a dinâmica de crescimento da economia industrial subdesenvolvida", Pesquisa e Planejamento Económico, vol. 3, N° 4, Río de Janeiro, diciembre de 1973, pp. 937 a 952.

2/ El análisis del documento en el seminario y la realidad empírica de otros países indican que esta dicotomía es mucho menos importante en otras capitales de América Latina, cuyos países tienen economías menos internacionalizadas, aunque duales en otros aspectos.

3/ Véase Paulo Vieira da Cunha, "Dualismo no mercado de trabalho: uma verificação empírica em uma amostra de trabalhadores de baixa renda", Pesquisa e Planejamento Económico, N° 1, Río de Janeiro, abril de 1987. Es importante observar que el concepto dual se ha asociado generalmente con la relación de pobreza y riqueza. Habría que reexaminar esta distinción, ante la realidad del mercado de trabajo de la clase media, frecuentemente no estructurado, pero que sin embargo no deja de producir ingresos familiares muy superiores al salario básico. Con todo, en el presente trabajo se utiliza el concepto más tradicional.

4/ Jorge Jatobá, "Mercado de trabalho e crise: o caso do Nordeste (1981-1983)", Anais do V Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 1986, vol. III.

5/ John Donahue, "Some facts and figures on urbanization in the developing world", Assignment Children, vol. 57/58, 1982.

