

Distr.  
GENERAL

LC/G.1379(SES.21/24)  
26 de diciembre de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

Vigesimoprimer período de sesiones  
Comité de Asentamientos Humanos  
México, D.F., 17 al 25 de abril de 1986



AREAS CRITICAS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE  
ASENTAMIENTO HUMANO EN AMERICA LATINA Y EL  
CARIBE: UNA SINTESIS \*/

\*/ El presente documento fue preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos.

85-11-1735



INDICE

	<u>Página</u>
Resumen .....	v
I. INTRODUCCION .....	1
II. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE ASENTAMIENTO HUMANO ....	5
1. El proceso de urbanización .....	5
a) Expresiones demográfico-espaciales de la urbanización .....	8
b) Expresiones socioeconómicas del proceso de urbanización .....	11
c) Problemas y desafíos planteados por la urbanización y la concentración urbana .....	16
2. La metropolización .....	18
3. Los asentamientos rurales .....	21
a) Principales características de los asentamientos rurales ....	21
b) Factores determinantes de los asentamientos rurales .....	23
c) Las políticas de desarrollo agropecuario .....	25
d) Cambios en la actividad agropecuaria y visión prospectiva de los asentamientos humanos .....	26
4. La diferenciación socioeconómica del espacio urbano: los asentamientos precarios urbanos .....	29
III. ALGUNOS TEMAS CLAVES PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE ASENTAMIENTO HUMANO .....	36
1. Algunas áreas de políticas específicas .....	41
a) El desarrollo urbano concentrado .....	41
b) Las ciudades de rango medio .....	43
c) Los asentamientos rurales .....	46
d) Vivienda, infraestructura y servicios .....	48
e) El asentamiento precario .....	52
Anexo - Documentos utilizados en esta síntesis .....	57



## RESUMEN

Entre los diversos y profundos cambios ocurridos en la región de América Latina y el Caribe en las últimas décadas suele convenirse que uno de los más destacados ha sido la transformación de las redes y sistemas nacionales de asentamiento humano en los países de la región. Aunque estos cambios se encuentran invariablemente arraigados en el nivel, características y modalidades del desarrollo socioeconómico en cada caso en particular, no puede desconocerse la influencia de los factores espaciales y demográficos en los diversos sistemas y patrones de asentamiento. Dichos factores comprenden el tamaño geográfico y el modo de ocupación territorial, junto con algunos elementos de la estructura y dinámica de la población, en especial, tamaño, tasa de crecimiento y estructura por edades, la composición de la población económicamente activa, la modalidad de distribución espacial y los procesos de redistribución de la población en el territorio. En vista del efecto de todos estos elementos sobre los sistemas y procesos de asentamiento existentes, conviene efectuar una breve descripción a fin de esclarecer sus repercusiones y poder pronosticar su efecto sobre la evolución futura de las redes nacionales de asentamientos humanos. Asimismo, hay que tener presente que estas transformaciones ocurren en diferentes contextos temporales según los países, circunstancia que exige una interpretación de sus características y tendencias hacia el cambio en relación con la etapa de evolución alcanzada. Por ende, el análisis de los datos estará encaminado a la identificación de tipologías o grupos de países que comparten características claves, los que cabría suponer razonablemente que siguen trayectorias análogas de desarrollo de asentamientos humanos. Además, se ha reconocido que la tasa de urbanización de la región en las últimas décadas es uno de los factores que determina las características y tendencias, no sólo del sistema de asentamiento y sus elementos componentes, sino también de la calidad del hábitat dentro de cada asentamiento humano.

En el presente documento se analizan primero algunos de los más importantes factores que condicionan el proceso de urbanización de la región y luego se profundiza en el análisis de las principales características del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe.

En relación con los determinantes y consecuencias de la urbanización, se hace referencia explícita a sus expresiones demográfico-espaciales y a sus elementos socioeconómicos más importantes, y a los problemas y desafíos más urgentes que su acelerado ritmo plantea.

Entre las características más notables del proceso de asentamiento humano, este documento analiza la metropolización, la diferenciación socioeconómica del espacio urbano, y los asentamientos rurales, destacando en cada caso las variables que podrían alterarse por medio de la aplicación de políticas.

Finalmente, en el documento se sugieren algunos lineamientos para la formulación de políticas, señalándose en cada caso la importancia que revisten, para el logro de sus objetivos, materias tales como la participación de la comunidad, el papel de los gobiernos locales y las tecnologías apropiadas.

El documento resume y sintetiza una serie de trabajos sobre el tema preparados con anterioridad en la CEPAL, especialmente en la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos y en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).



## I. INTRODUCCION

El estudio analítico de lo que hoy en día se conoce bajo la denominación del proceso de asentamiento humano y, más específicamente, de los rápidos procesos de urbanización y de concentración de la población, tan característicos de la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, no es materia nueva en la región. De hecho, ya en el año 1959, en un ahora histórico seminario sobre La Urbanización en América Latina, realizado en la sede de la CEPAL en Santiago, Chile, se señalaron las más importantes características, los más agudos problemas y las principales áreas para la formulación de políticas de dichos procesos.

Desde entonces se han realizado en la región numerosos e importantes estudios, desde distintos enfoques disciplinarios y con diferentes aproximaciones teóricas y metodológicas, los que han contribuido enormemente a clarificar los fenómenos aludidos, especialmente en cuanto a sus determinantes y consecuencias demográficas, socioeconómicas y políticas; a sus vinculaciones con otros procesos, tales como el cambio social y el desarrollo, y a las variables que influyen en ellos y que pueden ser objeto de políticas públicas.

A su vez, por cierto, en el tiempo transcurrido, las circunstancias globales y particulares contextuales, así como las tendencias de los múltiples subprocesos vinculados a la urbanización y la concentración poblacional, han variado a veces de manera importante.

Las notas que siguen tienen como propósito hacer una contribución a los muchos y valiosos esfuerzos analíticos, explicativos y de definición de estrategias y políticas que actualmente, con renovada intensidad, se llevan a cabo en diversos ámbitos académicos y gubernamentales de los países de América Latina y el Caribe.

Esta tarea sólo ha podido realizarse con serias limitaciones en cuanto a cobertura y profundidad de los análisis, especialmente en lo que se refiere a las muy ricas y variadas experiencias y condiciones nacionales y a la vasta gama de marcos teóricos y enfoques metodológicos elaborados en relación con el tema en cuestión. El texto resultante presenta también un alto grado de generalización, que resulta, en parte, de un análisis emprendido en el ámbito regional. Ello no significa, por cierto, que se desconozca el alto grado de heterogeneidad que los problemas tratados adquieren en los países de la región y dentro de cada uno de ellos.

El análisis que sigue se fundamenta en ciertas premisas y supuestos básicos, algunos de los cuales parece conveniente explicitar.

En primer lugar, se inscribe en la vertiente teórica que sostiene que los procesos de distribución y de asentamiento de la población se encuentran estrechamente vinculados con aquellos más amplios referidos al cambio social y al desarrollo, con los cuales interactúan determinándose mutuamente. Ello significa que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio están históricamente condicionadas por las características de la

producción y sus implicaciones en las estructuras sociales, y que el patrón de asentamiento característico de una sociedad determinada es un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.

Lo anterior representa un importante cambio de enfoque en la concepción de los problemas y soluciones tradicionalmente relacionados con la urbanización, el crecimiento urbano y, especialmente, con la vivienda. La visión anterior, fragmentaria y parcial, en que predominó una preocupación por aspectos sectoriales de la vivienda, la construcción y la planificación urbana, se sustituye por una concepción integral, en la que estas cuestiones se inscriben dentro del proceso de desarrollo socioeconómico. Desde esta perspectiva los asentamientos humanos no pueden tratarse en forma separada de los factores que influyen en la calidad de la vida y en el logro de los objetivos del desarrollo; los problemas del hábitat, en cuanto éste es expresión de procesos sociales, sólo podrán resolverse dentro de proposiciones generales de desarrollo nacional. Además, los asentamientos humanos no pueden ser considerados como una consecuencia pasiva del desarrollo socioeconómico, sino como uno de sus elementos más importantes; constituyen un tema específico de análisis y un importante campo de decisiones de políticas, que deben ser entendidas como formas de intervención deliberada sobre los diversos procesos que se vinculan con su desarrollo, y en virtud de las cuales se les orienta con el fin de lograr objetivos preestablecidos, socialmente aceptados y democráticamente compartidos.

Este planteamiento es especialmente válido en los países en desarrollo, por cuanto en ellos la formulación de políticas expresas de asentamiento, tanto en materia de ordenamiento territorial como de mejoramiento del hábitat, debe hacerse en condiciones de pobreza extrema, bajo la presión de un crecimiento demográfico y de una urbanización extraordinariamente acelerados y en una situación de crisis generalizada en que se enfrenta la contradicción entre una restricción financiera y de la producción por una parte, y una creciente demanda de mayor equidad, participación y democracia, por otra.

La vertiente teórica aludida sostiene, además, que en los asentamientos humanos influyen distintos factores, que pueden agruparse en dos grandes categorías: por una parte, las repercusiones espaciales de los procesos de crecimiento económico y desarrollo social, es decir, el componente territorial del desarrollo nacional; por la otra, la calidad del hábitat como factor concreto y sintetizador de bienestar social. Las políticas nacionales de asentamientos humanos tienen, por lo tanto, que reconocer estas dos categorías para poder constituir formas eficaces de intervención. Gran parte de los problemas de los asentamientos humanos contemporáneos puede atribuirse a una falta de relación entre los mecanismos de decisión que corresponden a ambas categorías.

Se sostiene también que, como el asentamiento humano y el control del hábitat constituyen dos categorías diferentes en las cuales se puede intervenir, dichas políticas de asentamiento humano deberán concebirse como instrumentos destinados tanto a alterar el curso de los procesos que determinan la distribución espacial de la población, como a controlar la calidad del medio. Desde el primer ángulo, tendrían que orientarse hacia la racionalización de la ocupación, organización, equipamiento y uso del territorio nacional en función de una determinada

/política de

política de desarrollo; desde el segundo, a mejorar la calidad del hábitat en las diversas categorías de tamaño y función de los asentamientos humanos. En el primer caso se trata de políticas nacionales derivadas de consideraciones de desarrollo socioeconómico; en el segundo, de políticas locales. Para coordinar ambas esferas es necesario introducir cambios importantes en la gestión administrativa de los asentamientos, que tocan de manera fundamental tanto la organización del Estado como la participación de la población.

Como ya se anotó, los problemas del hábitat han sido tratados en América Latina de modo fragmentario e independientemente de las estrategias de desarrollo, y se han abordado, en general, desde la perspectiva de los programas gubernamentales de vivienda de interés social y de dotación de servicios. Veinte años de experiencia han mostrado que este tipo de políticas tienen pocos efectos sobre la calidad del hábitat humano y que éste ha seguido deteriorándose a pesar de que una proporción considerable de las inversiones se ha concentrado en dichos rubros, y de que durante las dos últimas décadas estos sectores contaron con un importante caudal de recursos externos.

Por lo mismo, es urgente repensar los problemas del hábitat, reorientar las políticas nacionales de asentamientos humanos y reorganizar el aparato administrativo y de gestión local. Estas tareas suponen una nueva capacidad, tanto para relativizar conceptos generales dentro de la dimensión nacional con el fin de formular y aplicar nuevas políticas de asentamientos y de mejoramiento de la calidad del medio construido, como para reorganizar institucionalmente los mecanismos y procedimientos de gestión, y elaborar y poner en práctica programas y proyectos innovadores que constituyan alternativas a los tradicionales.

Suponen también el establecimiento de formas articuladas de intervención en el campo de los asentamientos humanos que, dentro del marco de las características especiales de cada sistema político, estén destinadas a armonizar los objetivos, políticas y proyectos del gobierno central con los intereses locales para mejorar el medio ambiente y las condiciones de vida de las comunidades territoriales y promover la participación de la comunidad.

En segundo lugar, las presentes reflexiones se apoyan en el postulado de que la crisis actual no es sólo de naturaleza económica; que, en buena medida, es producto de situaciones problemáticas "de arrastre", de tipo estructural, que históricamente han caracterizado el desarrollo económico, social y político de la región, y que muchos de sus efectos serán irreversibles, al menos en el corto y mediano plazo, por lo que es necesario considerarlos en el futuro como condicionantes de las políticas que se definan.

En este sentido puede sostenerse, aunque sólo sea como hipótesis de trabajo, que el conjunto de fenómenos a que se da el calificativo de críticos no son pasajeros, y que, más bien, son una manifestación del "agotamiento del sistema" y, por lo mismo, indicativos de cambios estructurales fundamentales que señalan nuevas condiciones duraderas --no pasajeras-- que habrá que considerar como parámetros y variables independientes en el diseño de estrategias de mediano y largo plazo. Esto significa que, al menos en lo que se refiere al ordenamiento territorial, a

la planificación y gestión de los asentamientos humanos y al control de la calidad del hábitat, se presenta el ineludible desafío de buscar formas de acción alternativas que permitan apartarse de conceptos y esquemas originados en contextos económicos, sociales y culturales diferentes a los que prevalecerán en el futuro.

Este esfuerzo, que requiere imaginación política, racionalidad económica y capacidad técnica adecuadas, no será fácil ni tendrá objetivos que puedan alcanzarse a corto plazo, pues supone nuevos instrumentos conceptuales y mayor preparación institucional y de personal para aprovechar recursos naturales, capacidades humanas y características culturales hoy insuficientemente utilizadas. La reestructuración de las políticas de asentamiento, la revisión del aparato institucional que apoya la gestión de los asentamientos humanos y la capacitación de los actores que intervienen en el proceso se constituyen, en este contexto, en una empresa ineludible que exige profundos cambios conceptuales e institucionales.

La crisis, asimismo, ha puesto de manifiesto que los modelos de desarrollo adoptados durante las décadas pasadas no eran, en mucho, aplicables a la realidad latinoamericana. Para realmente generar un desarrollo sostenido en la región habría que adoptar valores diferentes a los que inspiran dichos modelos y cambiar, modificándolas dinámicamente, las estructuras de producción y consumo para adaptarlas a las posibilidades y recursos de cada país. Se trata de impulsar un proceso de reconversión conceptual, en el que la preocupación por la calidad, de la vida de toda la población aparece asociada a las condiciones de vivienda, saneamiento básico, suministro de servicios básicos sociales y de infraestructura, equipamiento comunitario, seguridad, etc., que son, en definitiva, componentes esenciales del medio ambiente construido. La percepción de la integración de las condiciones de vida con el medio ambiente construido o hábitat y su necesaria dependencia del grado de desarrollo general, de la organización social y de patrones culturales en constante evolución, puede ser la enseñanza más importante de este decenio crítico.

En esta visión el destino y la calidad de los asentamientos humanos deja de ser una cuestión meramente técnica para transformarse en un asunto de interés público que compromete a la sociedad civil tanto como al gobierno; a su vez la participación de la comunidad en cuestiones propias de la existencia cotidiana se constituye en un instrumento insustituible para la intervención deliberada en los procesos sociales.

## II. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE ASENTAMIENTO HUMANO

De diversos estudios hechos por la Secretaría de la CEPAL se desprende que las características esenciales del proceso de asentamiento humano en la región son el acelerado ritmo de urbanización de la sociedad, una marcada tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades en unas pocas ciudades y hacia la dispersión en las áreas rurales, y la persistencia de estructuras sociales, económicas y espaciales --sobre todo en los grandes núcleos urbanos y en las zonas rurales de la población-- que fomentan y reproducen desigualdades sociales y económicas principalmente en cuanto a niveles de ingreso, a la satisfacción de las necesidades básicas y al acceso a la tierra y a los servicios. La expresión más dramática de dichas desigualdades se concreta en el surgimiento y expansión de los asentamientos precarios urbanos.

### 1. El proceso de urbanización

Como ya se señaló, una de las características más notables del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe es la acentuada tendencia hacia la urbanización y concentración de la población y hacia la constitución de sistemas de asentamientos predominantemente urbanos. Se trata, por cierto, de un proceso de honda raigambre histórica cuyas expresiones tienen larga trayectoria. Sin embargo, las modalidades que reviste su evolución reciente le confieren atributos particulares. Uno de ellos es la aceleración del ritmo con que grandes sectores sociales se incorporan a formas nuevas de producción, consumo y gestión; otro consiste en la formación de grandes ciudades, áreas metropolitanas y regiones urbanas, que priman en los sistemas urbanos nacionales. El ritmo adquirido por este proceso permite pronosticar que el asentamiento urbano será, en breve plazo, la modalidad de establecimiento predominante en América Latina. Su desenvolvimiento supone al menos dos expresiones concomitantes; una de índole demográfico-espacial y otra de orden socioeconómico, las que no necesariamente se presentan en forma simultánea.

Existen abundantes datos empíricos acerca de la aceleración del proceso de urbanización de la sociedad a escala global y del surgimiento de grandes conglomerados urbanos. En diversos estudios realizados por las Naciones Unidas se muestra que todavía en 1850 apenas el 4.3% de la población mundial residía en ciudades de 20 000 o más habitantes; un siglo después, en 1950, los habitantes de esas ciudades representaban la quinta parte de la población del planeta y, en 1970, uno de cada cuatro habitantes de la tierra vivía en localidades de ese tamaño. A su vez, mientras en 1850 sólo se contaban tres ciudades con un millón de habitantes o más --Londres, Pekín y París--, en 1950 había 77 urbes de tal magnitud y, en 1970, llegaban a 160. Las proyecciones indican que en el año 2000 habrá unas 250 de estas ciudades, noventa de las cuales superarán los cuatro millones de habitantes, dos tercios de ellas se situarán en regiones de menor desarrollo.

/De las

De las cifras precedentes se infiere que la urbanización se ha ido acelerando y ha dado lugar al surgimiento de ciudades de magnitudes considerables. En la medida que ese ritmo expansivo se mantenga, las áreas urbanas continuarán multiplicándose y ampliándose. Si bien se registran indicios de una atenuación del crecimiento relativo de las grandes ciudades en relación con el de las de tamaño intermedio, el proceso de urbanización ha dado origen a nuevas formas espaciales en las que las antiguas fronteras de las ciudades pierden sus contornos definidos para dar paso a grandes conglomerados o megalópolis de varios millones de habitantes. No parece exagerado estimar que hacia el año 2000 pueda existir una decena de conurbaciones, o regiones urbanizadas, con más de 30 millones de habitantes cada una.

A pesar de que las dimensiones con que se manifiesta el proceso de urbanización han sido motivo de creciente preocupación, los determinantes y efectos esenciales del mismo no parecen haber sido adecuadamente analizados. Aun cuando suele reconocerse que el rápido crecimiento demográfico, las modificaciones de las estructuras agrarias e industriales, las formas de relacionamiento externo de las sociedades nacionales y las innovaciones tecnológicas --particularmente en materia de transporte, comunicaciones e infraestructuras físicas-- son elementos coadyuvantes del proceso de urbanización, el conocimiento que se tiene acerca de las interrelaciones más globales de este proceso con el de desarrollo sigue siendo débil. La investigación acerca de la repercusión que este proceso tiene sobre la dinámica y la estructura de la población, las formas y escalas de producción, los estilos y pautas de distribución y consumo, las transformaciones que experimentan las relaciones sociales, las modalidades de organización político-institucional y aun sobre ciertas dimensiones culturales e ideológicas, constituye un desafío de grandes proporciones.

Parte importante de los estudios relativos al proceso de urbanización ha consistido en la elaboración de diagnósticos de situaciones que se perciben como críticas y que, a menudo, se denuncian con tonos de dramatismo. Las acciones derivadas de tales estudios han tenido, por consiguiente, un sentido eminentemente correctivo, orientado hacia la detención o el reencauzamiento de todo aquello que se ha detectado como tendencia no deseable. Muchos de los esfuerzos desplegados con el propósito de alterar estas tendencias son posibles de calificar como de magros resultados. La omisión de los factores determinantes ha conducido en la práctica a la aplicación de enmiendas parciales que, en su calidad de paliativos de los síntomas, han dado frutos en contadas oportunidades y por períodos más bien reducidos.

Desde otra perspectiva, muchos estudios del proceso de urbanización conciben a éste, y a su expresión concreta --la ciudad-- como una realidad histórica que ha sido esencial para el logro de metas y objetivos de cambio social y desarrollo y que constituye un substrato ecológico fundamental para el desenvolvimiento de la vida social y las actividades económicas. Los análisis hechos desde esta perspectiva, sin embargo, no han contribuido, por lo general, a la identificación de variables claves que pudieran convertirse en objeto de políticas.

/Es indudable

Es indudable que las ciudades han desempeñado un papel protagónico en la generación y transmisión de innovaciones, a la vez que han servido para crear condiciones que favorecen la diversificación de las estructuras económicas --entre ellas, la accesibilidad del conocimiento científico y técnico, la disponibilidad de dotaciones físicas, la proximidad al mercado-- que han redundado en el surgimiento de economías de escala, de complementación y de aglomeración, todo lo cual puede ser interpretado como un conjunto de requisitos necesarios para el crecimiento económico. Del mismo modo, las ciudades han contribuido a la estructuración de pautas de interacción social que suponen una creciente especificación de roles, una compleja trabazón institucional, una expansión de los mecanismos de comunicación y la instauración de múltiples canales de movilidad, factores todos que condicionan las continuas transformaciones de las relaciones sociales que representan un potencial de participación y de democratización en la elección de opciones de gestión y de articulación nacional.

Por cierto, muchos de los aspectos anotados acerca del papel del proceso de urbanización en la promoción del cambio social y, eventualmente, del desarrollo, dependen de las condiciones históricas en que se inscribe. Así, en la experiencia de las regiones de menor desarrollo, ese proceso se ha desenvuelto en el marco de una serie de insuficiencias en materia de producción de bienes y servicios, reproduciendo situaciones de desigualdad social que se manifiestan a través de una distribución generalmente regresiva del ingreso. En tales condiciones no resulta sorprendente que las ciudades, y especialmente las mayores concentraciones urbanas, presenten características de deterioro y de demandas insatisfechas cuya corrección obligaría a realizar ingentes inversiones, distraendo recursos escasos para fines que usualmente se consideran no directamente productivos. Desde este ángulo, la ciudad podría ser percibida como un elemento que obstaculiza el desarrollo económico y social. Sin embargo, es preciso tener presente que tanto la expresión de las necesidades básicas de la población como los conflictos que origina su insatisfacción no son un producto del proceso de urbanización, ni siquiera de su aceleración, como tampoco son ellos consubstanciales con las grandes concentraciones humanas. En rigor, lo que ocurre es que estas aglomeraciones ponen de manifiesto las desigualdades inherentes a las estructuras socioeconómicas a la vez que brindan medios para hacer evidentes las presiones para modificarlas. Parece indiscutible que la realidad material de las ciudades es, en lo fundamental, una indicación tanto del grado como del estilo de desarrollo de una sociedad determinada y que, por lo mismo, en las condiciones prevaletentes no es posible suministrar servicios urbanos básicos en forma plena en las ciudades de los países de menor desarrollo; la base material de los asentamientos humanos en su conjunto es un reflejo directo del tipo de desarrollo predominante.

En resumen, existe, pues, una relación entre desarrollo y urbanización, de modo tal que este último proceso puede ser entendido, simultáneamente, como consecuencia y requisito del primero. Si el proceso de desarrollo es comprendido como un conjunto de cambios que redundan en un aumento sostenido de la producción de bienes y servicios y del ingreso por habitante --con una traslación del eje central de la actividad desde el sector primario hacia la industria y los servicios-- y en modalidades más equitativas de distribución social de los frutos del progreso técnico, el proceso de urbanización puede considerarse como un

/antecedente de

antecedente de tales transformaciones --en tanto las ciudades son el escenario de la diversificación económica y de la movilidad social-- a la vez que como un resultado de las mismas en la medida que esos cambios contribuyen a acelerar el desplazamiento espacial de la población y tornan viables las formas urbanas de gran magnitud.

De lo anotado se desprende que el análisis del proceso de urbanización, de sus determinaciones y consecuencias, debe practicarse atendiendo a las interacciones específicas entre este proceso y el marco socioeconómico en que históricamente se inscribe. Dentro de este marco es necesario recalcar que la constatación de las consecuencias de la urbanización en términos, por ejemplo, de la difusión generalizada del deterioro ambiental y de las carencias de la prestación de servicios, no conduce, por sí sola, a la exploración de soluciones. Estas últimas deben quedar comprendidas dentro de las estrategias de asentamiento demográfico que sean formuladas como componentes de concepciones más globales de la planificación del desarrollo.

Desde esta perspectiva los cambios en la distribución espacial de la población y específicamente el proceso de urbanización constituyen una de las dimensiones más significativas de la temática de los asentamientos humanos. De igual modo, los cambios de diversa índole representados por ese proceso aparecen indisolublemente ligados a las modalidades que adopten el cambio social y el desarrollo.

a) Expresiones demográfico-espaciales de la urbanización

Como resultado del mantenimiento de una alta fecundidad y de importantes descensos de la mortalidad, posibilitados por la difusión de técnicas médico-sanitarias de bajo costo relativo, América Latina y el Caribe experimentaron un extraordinario crecimiento demográfico, superior al de cualquier otra región del mundo. De aproximadamente 159 millones de habitantes en 1950, la población se elevó a 275 millones en 1970 y se acercó a los 325 millones en 1980. El ritmo de crecimiento se fue acelerando hasta alcanzar un máximo de 2.8% anual en el primer quinquenio de los años sesenta, para luego atenuarse progresivamente de modo que el valor actual de la tasa de incremento es de alrededor de 2.3%; sin embargo, cabe destacar que los efectivos humanos de América Latina y el Caribe se duplicaron en el cuarto de siglo anterior a 1980.

A causa de la acelerada multiplicación de su población, la densidad demográfica de América Latina se incrementó de 8 habitantes por kilómetro cuadrado en 1950 a cerca de 18 en 1980. Sin embargo, la distribución de la población en el espacio regional pone de manifiesto marcadas diferencias; las densidades nacionales fluctuaban, en 1980, entre 5 y más de 200 habitantes por km<sup>2</sup>. Las densidades demográficas latinoamericanas continúan siendo, no obstante, relativamente bajas dentro del ámbito mundial; los únicos países que ostentan valores comparativamente elevados son El Salvador y algunas de las naciones del Caribe. Las variaciones de la densidad son todavía mucho más notorias dentro de los países; con frecuencia se presentan áreas de aglutinación de población que ocupan reducidas superficies y vastos territorios francamente subpoblados. Aun cuando esta situación sufrió modificaciones entre 1950 y 1980, ha habido una tendencia al aumento de la concentración y, más recientemente, hacia la disminución de las áreas de escaso poblamiento.

/La tendencia

La tendencia a la concentración de la población regional queda de manifiesto al considerar la evolución del grado de urbanización. Mientras que en 1950 los habitantes urbanos de América Latina (alrededor de 40 millones de personas) representaban un cuarto de la población total, en 1980 cerca de la mitad de los latinoamericanos (unos 166 millones) vivía en localidades de 20 000 y más habitantes. Algo más de los dos tercios del crecimiento total de la población regional en el período 1950-1980 fue absorbido por los asentamientos de esa magnitud. Estas cifras son ilustrativas de la intensidad adquirida por el proceso de urbanización de América Latina como consecuencia directa de las diferentes pautas de crecimiento total de las poblaciones urbana y rural.

En todos los países de América Latina la población urbana se incrementó, durante el período 1950-1980, mucho más rápidamente que la población rural. En la región en su conjunto la tasa de crecimiento urbano fue más de tres veces superior a la rural. Aún más, en catorce países la tasa de crecimiento anual de la población urbana fue superior a 4%, lo que supone una duplicación del número de habitantes urbanos en un lapso menor que veinte años. Solamente en tres países --Argentina, Uruguay y Cuba-- se registraron tasas anuales de crecimiento urbano de alrededor de un 3% o menos, no obstante lo cual la diferencia entre éstas y las de crecimiento rural indican un ritmo claramente expansivo de la urbanización.

Dos factores concurren simultáneamente a la explicación del rápido crecimiento urbano: una tasa relativamente elevada de incremento natural de la población total --fruto de la diferencia entre una alta aunque decreciente fecundidad y una mortalidad en continua reducción-- y la transferencia neta de población entre áreas rurales y urbanas. Este último factor está constituido, a su vez, por dos conjuntos de elementos: la existencia de corrientes migratorias entre las áreas rurales y urbanas y la reclasificación de la población de las áreas rurales, sea por efecto de la expansión física de las ciudades que absorben localidades anteriormente rurales o como resultado del crecimiento de algunas de éstas, que pasan a ser urbanas al superar un cierto umbral de tamaño. A partir de estimaciones indirectas, puede sostenerse que, como promedio para América Latina, la contribución del crecimiento natural probablemente represente algo más de la mitad del incremento urbano total, en tanto que la transferencia neta de población rural, que da cuenta del resto, parece estar formada principalmente por la migración de individuos de origen rural. Aparentemente, según estudios efectuados recientemente por las Naciones Unidas, la contribución relativa de la transferencia de población rural tendería a aumentar en los países que registran tasas más bajas de crecimiento de la población total. Como parece obvio, las tasas más altas de crecimiento urbano se advierten en los países en que el crecimiento de la población total se expresa en tasas más elevadas; sin embargo, el factor que efectivamente contribuye a la elevación del grado de urbanización es la transferencia neta de población rural, cuyo peso relativo parece ser mayor en los países con más bajas tasas de crecimiento de la población total.

Si bien el crecimiento que presentan las áreas urbanas resulta muy superior al de las rurales, lo cual es indicio claro tanto del ritmo adquirido por el proceso de urbanización latinoamericano como de las tendencias concentradoras de población, la distribución de los habitantes según categoría de tamaño de las localidades muestra una imagen más nítida del perfil de concentración. En 1950

/la quinta

la quinta parte de la población total de sólo cuatro países, los de más alto grado de urbanización --Argentina, Cuba, Chile y Uruguay-- residía en ciudades de 100 mil y más habitantes; en 1980, en cambio, eran diecisiete los países en que se superaba esa proporción. Aún más, las grandes áreas metropolitanas, de un millón y más habitantes, concentraba el 9% de la población latinoamericana en 1950 y más del 28% en 1980; en este último año cerca de la mitad de los habitantes urbanos de la región se asentaban en aquellas grandes áreas metropolitanas. El crecimiento de estas últimas se ha visto incentivado por corrientes migratorias procedentes del resto de los sistemas urbanos nacionales.

Las cifras presentadas ponen de manifiesto la intensidad adquirida por el proceso de urbanización regional, así como la creciente gravitación de las ciudades de mayor envergadura. De mantenerse las tendencias observadas, es bastante probable que, hacia el año 2000, más de dos tercios de la población de América Latina resida en unas 2 000 localidades de 20 000 y más habitantes, y que más de la mitad de esta población urbana esté establecida en unas 46 grandes áreas metropolitanas. Aun en los países que hoy muestran un grado relativamente bajo de urbanización, es previsible que los habitantes urbanos sean más numerosos que los rurales hacia fines del siglo XX.

Con relación a los asentamientos humanos rurales, es conveniente señalar algunas características de tipo cuantitativo. La adopción de la cifra de 20 000 habitantes como criterio de delimitación entre localidades urbanas y rurales no implica suponer que estas últimas configuren una suerte de residuo indiferenciado. Es posible discernir, al menos con fines analíticos, dos grandes categorías de asentamiento de la población rural: una que identifica establecimientos de índole transicional, denominados rural-urbanos, y otra de naturaleza netamente rural; el límite entre ambas categorías puede fijarse en los 2 000 habitantes.

Se ha estimado que alrededor del 10 o 15% de la población total de América Latina residía en localidades que, en 1980, tenían entre 2 000 y 19 999 habitantes. Entre 1950 y 1970 muy cerca de 430 localidades o pueblos de ese tamaño se incorporaron a los sistemas urbanos de los países, por el hecho que sus poblaciones fueron reclasificadas al exceder los 20 000 habitantes; este crecimiento refleja la contribución tanto del aumento vegetativo como de la transferencia de población desde otras localidades. No obstante la magnitud relativa de esta reclasificación, es probable que los pueblos rurales continúen reteniendo una proporción importante de la población total en los países de menor grado de urbanización.

El grupo de localidades de menos de 2 000 habitantes es, sin duda, el más numeroso en cuanto a la cantidad de asentamientos que comprende. El crecimiento total de su población, sin embargo, ha experimentado una atenuación, fundamentalmente a causa de la migración y la absorción física o la anexión por parte de los núcleos urbanos. Alrededor de 1980, algo más de un tercio de la población latinoamericana residía en este tipo de localidades eminentemente rurales. Resulta conveniente, sin embargo, distinguir dos conjuntos dentro de estas últimas.

/El primero

El primero está compuesto por pequeños centros que tienen entre 500 y 1 999 habitantes, en los cuales suelen establecerse algunas funciones de servicios y de transportes y comunicaciones, que tienden a satisfacer demandas de la población circundante, a la vez que constituyen puntos de acopio y de comercialización a escala reducida. Estos pequeños centros representan una cuarta parte de la población netamente rural de América Latina. Un segundo conjunto, que da cuenta de la mayor parte de la población eminentemente rural, está formado por villorrios, caseríos y habitantes que viven en forma dispersa. Sin duda el grado de dispersión de esta población varía según su mayor o menor proximidad a localidades de mayor tamaño o a rutas de comunicación y constituye, por lo común, una modalidad de asentamiento precario, en términos de la satisfacción de necesidades básicas, que no ha sido motivo de suficiente estudio.

No obstante que la presentación de los indicadores demográficos de la distribución espacial de la población requeriría un análisis más profundo que contribuyera a identificar la variedad de situaciones existentes en la región, los elementos mencionados permiten advertir que el proceso de urbanización ha ido adquiriendo una condición preeminente. Esta preeminencia se hará todavía más clara en los dos próximos decenios. Las proyecciones disponibles permiten señalar que en los años que restan del presente siglo se producirán cambios significativos en las pautas de asentamiento humano. Los sistemas urbanos nacionales se tornarán más densos, con una creciente gravitación de las ciudades de 100 000 y más habitantes (en unas 600 de estas ciudades tenderá a concentrarse bastante más que la mitad de la población total de la región), destacándose entre ellas las grandes concentraciones y conurbaciones. Por otra parte, los núcleos urbanos de menor tamaño se verán ampliados en número con la reclasificación de los asentamientos mixtos rural-urbanos, y es probable que en algunas zonas que aún se encuentran débilmente pobladas persistan las formas dispersas de establecimiento de la población.

b) Expresiones socioeconómicas del proceso de urbanización

Como se ha señalado, la explicación inmediata del proceso de urbanización, en su expresión demográfica, reconoce la intervención de dos factores globales: el crecimiento natural de la población urbana y la transferencia neta rural-urbana de población. Ambos factores encuentran sus agentes de determinación en el complejo de condiciones que forman parte de las estructuras económicas y sociales vigentes en la región. La identificación precisa de los elementos pertinentes y de los mecanismos de causación constituye todavía una tarea en gran parte por realizar. Aquí sólo se hará referencia somera a algunas indicaciones muy generales acerca de cambios acaecidos y que pueden interpretarse, en rigor, como situaciones concomitantes con la urbanización de América Latina. Como toda presentación de carácter global, la que sigue incurre en una simplificación y debe ser considerada como una breve enumeración.

Aunque durante los últimos decenios se han observado indicios de cambio en las características que históricamente han presentado las estructuras agrarias de la región, puede sostenerse que ellas, muchas de las cuales todavía persisten, constituyen antecedentes de la aceleración adquirida por el proceso de urbanización.

/Entre los

Entre los rasgos más generalizados de esas estructuras cabe mencionar una alta concentración de la propiedad del suelo agrícola que, como se sabe, con frecuencia se ve acompañada de una extrema subdivisión de la tierra en las áreas de minifundio. Tales modalidades de tenencia de este recurso básico se encuentran asociadas con un escaso desarrollo tecnológico y con relaciones laborales predominantemente dependientes que, en presencia de una oferta abundante de mano de obra, generan ingresos monetarios muy reducidos para la gran mayoría de la población ligada a las actividades agropecuarias. Las formas de organización de la economía rural correspondiente a esas estructuras fueron en el pasado compatibles con un ritmo relativamente bajo de crecimiento natural de la población, resultante de la mantención de muy altas tasas de mortalidad que tendían a cancelar los efectos de elevadas tasas de natalidad. Hacia los años treinta las tasas de mortalidad comenzaron a disminuir cada vez más, y como las de natalidad se mantuvieron relativamente elevadas por un período prolongado, las áreas rurales experimentaron un importante crecimiento demográfico. Dado que la falta de dinamismo de la organización productiva rural predominante se traducía en una débil capacidad de absorción de fuerza de trabajo, el aumento demográfico de las áreas rurales condujo a una intensificación de la migración hacia las áreas urbanas.

De modo más o menos simultáneo, la gran depresión mundial de los años treinta y las interferencias del mercado internacional motivadas, más tarde, por la Segunda Guerra Mundial, generaron condiciones favorables para la sustitución de importaciones de algunos bienes manufacturados de consumo habitual. Las corrientes de inversión públicas y privadas se canalizaron entonces hacia el establecimiento de industrias cuya producción se orientaba a satisfacer la demanda interna. Como las ciudades de mayor tamaño garantizaban un mayor acceso al mercado interno, además de ofrecer una serie de ventajas comparativas, las decisiones de localización obviamente favorecieron a estos núcleos urbanos. La concentración de actividades industriales y de servicios públicos y privados en estas ciudades contribuyó, como ya se indicó, al paulatino surgimiento de economías externas de aglomeración. A su vez, el perfeccionamiento de los mecanismos financieros condujo a una intensificación de la acumulación de capital mediante transferencias netas procedentes del resto de los territorios nacionales. En tales condiciones, las ciudades ofrecían aparentes posibilidades de empleos diversificados y de ingresos monetarios que, sin duda, representaban una contrapartida frente a las restricciones del mercado de trabajo de las áreas rurales.

La recepción de continuas corrientes migratorias de individuos que buscan mejorar sus condiciones de vida, las tendencias amplificatorias de la concentración de industrias y servicios y la centralización de los agentes públicos y privados de gestión, han dado lugar a una considerable expansión de las áreas urbanas, especialmente de las de mayor tamaño. De este modo, los sistemas urbanos nacionales aparecen presididos por unas pocas urbes principales que guardan, con relación al resto de las ciudades, una primacía relativamente elevada, en el sentido que sus magnitudes físicas, demográficas y económicas resultan ser varias veces superiores a las de las ciudades que les siguen dentro de la jerarquía de los asentamientos de los países. Los efectos concentradores y centralizantes se reproducen, a su vez, en la medida que las economías de aglomeración generadas en en las grandes ciudades establecen condiciones que favorecen una rentabilidad superior de las inversiones. Además, el sector público tiende a concentrar recursos en estas urbes para solventar los costos de los elementos de infraestructura y los servicios requeridos para asegurar su funcionamiento.

/Tal como

Tal como se mencionó anteriormente, las estructuras agrarias de los países latinoamericanos han experimentado en décadas recientes cambios cuyos efectos parecen haber elevado las presiones que tienden a expulsar población. Así, en ciertas áreas, como un medio para elevar la rentabilidad del capital y para obviar la incidencia de las reformas agrarias, se han introducido innovaciones tecnológicas que han dado lugar a una creciente disminución de las explotaciones de uso intensivo de la mano de obra y a un incremento en la estacionalidad en la demanda de fuerza de trabajo. Por otra parte, muchos de los esquemas de reforma agraria parecen haber desembocado en una reducción de las oportunidades laborales, ya sea porque se orientaron a una asignación preferentemente individual --o familiar-- de las tierras, o porque se llevaron a la práctica en medio de un proceso de movilización campesina al cual los terratenientes respondieron adoptando mecanismos contractuales que permiten obviar la sindicalización. De un modo u otro, muchos de estos cambios han tenido como efecto neto una tendencia a restringir la oferta de puestos de trabajo en el sector agropecuario, efecto éste que no ha sido suficientemente contrarrestado mediante planes y programas de colonización de nuevas tierras. Por consiguiente, al ver mermadas sus expectativas de empleo, conjuntos importantes de población se han desplazado hacia las áreas urbanas. Además, la extensión de los servicios educacionales, y la transmisión de contenidos de enseñanza que promueven valores y motivaciones no susceptibles de satisfacer en el medio rural, fortalecen las presiones migratorias.

A su vez, las restricciones de la demanda interna, ocasionadas por una distribución generalmente regresiva de los ingresos, han conducido a la formación de situaciones de tipo cuasi monopólico de la oferta. Con ello, los establecimientos fabriles han ido perdiendo su carácter nacional para integrarse como ramas o agencias subsidiarias de grandes empresas transnacionales, las que han desplazado, en muchos casos, a los pequeños productores. Entre los efectos de estos cambios cabe destacar que la creciente aplicación de tecnologías que hace uso intensivo del capital ha ocasionado restricciones en la demanda de fuerza de trabajo dentro del medio urbano; a ello se debe, en parte, el hecho que el excedente relativo de población económicamente activa de las ciudades se haya ido incorporando a funciones de servicios de la más variada índole.

Otro de los efectos ha sido el aumento de la concentración económica en las grandes ciudades, que de este modo absorben recursos humanos y físicos del resto del territorio de los países. Sin embargo, como muchas de las industrias dependen de grandes volúmenes de importaciones, y como sus productos están orientados a satisfacer la demanda establecida en esas mismas ciudades, ellas no contribuyen a intensificar el uso de recursos naturales nacionales, por lo que su impacto dinamizador resulta más bien exiguo y bastante reducida su capacidad para absorber fuerza de trabajo no urbana.

Atendiendo a las condiciones someramente descritas, no resulta sorprendente constatar que los migrantes de origen rural, o procedentes de ciudades pequeñas, tiendan a inscribirse, al menos durante una primera etapa, principalmente en los estratos urbanos más bajos. Estos se distinguen por situaciones de subempleo, menguados e irregulares ingresos, carencia de educación formal adecuada y una

/marcada precariedad

marcada precariedad en cuanto se refiere a sus condiciones materiales de existencia. De esta forma, la continua afluencia de migrantes parece contribuir a mantener, y en muchos casos a empeorar las desigualdades económicas y sociales de las ciudades, especialmente de las más grandes, así como a la degradación del medio.

Por cierto, los migrantes no constituyen un estrato social homogéneo ni específico. En rigor, se distribuyen entre las diferentes capas existentes en las ciudades, y están también expuestos a experiencias de movilidad. Lo que se sostiene es que, en una alta proporción, estos migrantes, durante sus primeras etapas de residencia urbana, se integran a los grupos más desposeídos que existen en las ciudades. Por lo demás, las estructuras sociales de éstas presentan desigualdades que manifiestan, tal vez de modo más evidente, la mayor o menor falta de equidad existente dentro de las sociedades nacionales. Dependiendo de cuán acentuadas sean tales desigualdades, lo cual probablemente guarda relación con la trayectoria histórica del proceso de urbanización de cada país, es posible identificar distintas configuraciones de estratos medios. Estos últimos tienen una significación relativa que depende, en alguna medida, de la expansión adquirida por los servicios educacionales, el funcionamiento del mercado de trabajo para profesionales y técnicos y el grado de apertura --o de democratización-- de los sistemas de decisión. En algunos países estas capas medias están en gestación; en otros, constituyen un sector social relativamente amplio, consolidado sobre bases sólidas y claramente diferenciables en cuanto a sus aspiraciones y pautas de comportamiento colectiva.

Estas observaciones son muy generales y simplifican la compleja y diversificada realidad sociocultural urbana. Individuos y grupos que, desde el punto de vista de su inserción en la estructura productiva, se entenderían como pertenecientes a algunos de los estratos mencionados, presentan comportamientos que, desde el punto de vista normativo-conductual, podrían esperarse en otros sectores sociales. Por lo demás, los llamados estratos bajos comprenden capas muy disímiles, que van desde el obrero asalariado industrial hasta el poblador marginal que desarrolla estrategias no convencionales de subsistencia.

Debido principalmente a la importancia relativa de las actividades económicas que en ellas tienen lugar, las ciudades mayores se distinguen porque su población percibe ingresos personales mayores que los promedios nacionales. Asimismo, las diferencias en cuanto a su distribución entre estratos suelen ser menos marcadas. Obviamente, estas comparaciones están limitadas por una serie de condiciones. Entre ellas cabe señalar que mientras en las ciudades principales se han universalizado las relaciones de tipo monetario, en buena parte del resto de los asentamientos humanos persisten formas simples de intercambio que no necesariamente significan uso del dinero. Otro elemento que debe tenerse presente es que el costo relativo de la subsistencia cotidiana suele ser más alto en un medio urbano, donde el acceso a la alimentación y la vivienda depende de modalidades formales de comercialización. Además, la residencia en la ciudad entraña otros costos por concepto de servicios y transportes, que habitualmente no están presentes, o por lo menos no se manifiestan con intensidad similar, en los ambientes rurales. Tampoco puede desconocerse que en las localidades urbanas existen

/múltiples mecanismos

múltiples mecanismos de comercialización y de créditos que, en última instancia, incentivan el mayor consumo. Estas condiciones permiten entender por qué, a pesar de los mayores ingresos monetarios obtenidos, los habitantes urbanos suelen tener una propensión al ahorro relativamente baja.

Las pautas de estratificación social, tan someramente reseñadas, se aprecian en forma más evidente cuando se consideran las modalidades de organización social del espacio urbano. Con frecuencia se advierten situaciones de segregación o de usos marcadamente diferenciados de este espacio en virtud de la intervención de estilos de apropiación privada y de gestión del medio condicionados por las estructuras sociales de poder vigentes. Así, los sistemas institucionales de comercialización del suelo urbano, en condiciones oligopólicas de la oferta, contribuyen al desenvolvimiento de modalidades altamente especulativas que van en detrimento de los estratos de menores ingresos. De otro lado, los costos que significa el suministro de ciertos servicios y dotaciones físicas suelen ser absorbidos por el Estado, sin ser pagados, al menos de modo proporcional, por los agentes privados que se benefician de la acción pública. Esto equivale a un tipo de subsidio que es costado por la sociedad toda y cuyos frutos, que redundan en una valorización diferencial del espacio urbano, son cosechados por una minoría. Habitualmente la principal fuente de financiamiento de tales costos está constituida por impuestos indirectos, cuyo control administrativo generalmente es más fácil que el requerido en el caso de los impuestos directos. Estos, como es obvio, tienen efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. A consecuencia de estos procedimientos, las desigualdades sociales tienden a incrementarse, dando lugar al surgimiento, dentro del casco urbano, de subsistemas socioespaciales homogéneos, separados entre sí. Consecuentemente, se genera una creciente separación y distancia cualitativa en el ambiente urbano.

A menudo se sostiene que las diferencias producidas por la falta de satisfacción de las necesidades básicas de la población constituyen una fuente de deterioro ambiental. Se trata de lo que se ha dado en llamar la "contaminación de la pobreza". El conjunto de agentes depresores de la calidad de la vida en el medio urbano representan, en rigor, formas de deseconomías externas de aglomeración que, a escala de los grupos sociales más desposeídos, se revelan como desajustes estructurales entre el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y las condiciones impuestas por el medio. Los altos valores del suelo y de la construcción conducen, merced a la operación de mecanismos mercantiles y financieros de índole especulativo, a una disminución gradual del espacio disponible por persona.

La expansión física de las grandes ciudades va acompañada por la presencia de varias formas de suburbanización. Las clases altas se asientan y se relocalizan continuamente en busca de ambientes cualitativamente más gratos y en áreas plenamente dotadas de servicios e infraestructura. Los estratos de menores ingresos se establecen en tierras vacantes que están a la espera de la plusvalía urbana y sobre las cuales erigen habitaciones provisorias carentes de servicios. Por otra parte, el ordenamiento de la estructura urbana en expansión entraña condiciones de congestión que constituyen desajustes entre la capacidad de los sistemas físicos y la magnitud de las demandas sociales que se les imponen. Una fracción importante del transporte urbano de las grandes ciudades latinoamericanas

atraviesa las áreas centrales, ocasionando situaciones de saturación, aumento de los niveles de contaminación y condiciones de inseguridad para peatones y pasajeros. La creciente demanda de transporte público da lugar a ingentes inversiones públicas destinadas a aumentar el parque de vehículos y a habilitar auto-vías expeditas y medios más veloces de desplazamiento.

c) Problemas y desafíos planteados por la urbanización y la concentración urbana

Dado que la urbanización latinoamericana en la mayor parte de su evolución, se ha realizado antes del crecimiento industrial y sin necesariamente registrar una modificación sustantiva de la organización productiva agraria, tiene atributos estructurales problemáticos que afectan a las pautas globales de distribución espacial de la población. Entre estos problemas --ya crónicos-- cabe mencionar situaciones de desempleo y subempleo, una fuerte expansión de actividades terciarias de baja productividad, ingresos reducidos e irregulares, insuficientes ritmos de ahorro e inversión, una demanda restringida y una oferta más bien limitada de bienes y servicios. A su vez, como la fase de crecimiento industrial tendió a favorecer localizaciones en las que ya existía una demanda, el resultado ha sido una creciente concentración en las ciudades de mayor tamaño de los equipos de producción y de los servicios que les son concomitantes. Tal concentración, que se ha ido reproduciendo y ampliando, ha desempeñado un papel importante en la generación o acentuación de diferencias económicas entre las distintas unidades territoriales de los países. Esto ha redundado en la conformación de sistemas urbanos que se distinguen por un alto grado de primacía y por la carencia de ciudades de tamaño intermedio con estructuras económicas suficientemente diversificadas como para generar opciones de localización.

Sin duda, esta característica resultaría excesivamente simple si no reconociese la raigambre histórica de los estilos de ocupación de los espacios nacionales, en los que influye decisivamente la existencia de recursos naturales susceptibles de comercializarse en el mercado internacional. También cabe reconocer la gravitación que, desde tiempos coloniales, ha tenido la centralización de las instancias de decisión política. Debe tenerse presente, además, la fuerte dependencia externa de la región, que, con variantes, se ha manifestado a través de procesos económicos, tecnológicos, culturales y sociopolíticos. La consideración de todos estos elementos permitiría sostener que las grandes áreas metropolitanas de los países latinoamericanos han actuado simultáneamente como núcleos centrales de la distribución de la población y las actividades dentro de los espacios nacionales, y como núcleos periféricos dentro del sistema de intercambio que rige los macroespacios internacionales.

Atendiendo a las características señaladas, es posible formular algunas apreciaciones preliminares acerca de las condiciones que podrían regir el futuro del proceso de urbanización latinoamericano. Si el desarrollo de esta región se basara en una intensificación de la producción agropecuaria y en una diversificación de la estructura industrial --a fin de sustituir importaciones de productos intermedios y aun de bienes de capital-- podría esperarse que la urbanización continuase su ritmo acelerado, lo cual implica la necesidad de afrontar nuevas y mayores demandas de infraestructura. Es posible que estas condiciones obliguen a una reformulación de los esquemas de organización espacial, a fin de generar

/alternativas a

alternativas a las áreas metropolitanas mediante la promoción de economías externas de aglomeración en otras localidades de los sistemas urbanos nacionales. Sin duda, sería necesario efectuar ajustes bastante importantes de los estilos de desarrollo para incentivar cambios sustantivos en las pautas de distribución espacial de la población y en la configuración territorial de los asentamientos humanos. Tales ajustes, a su vez, implicarían decisiones que contribuyan a una situación de mayor equidad social. En ausencia de tales cambios, las opciones para la población serían cada vez más restringidas, y tendería a agudizarse la concentración en la ciudad principal, o a tornarse más conflictivas las presiones sobre las estructuras productivas del medio rural. La consolidación de un estilo de desarrollo que implica una muy fuerte concentración de los ingresos, un incentivo a la especulación financiera, un detrimento del rol del Estado como agente de redistribución de los frutos del crecimiento económico y una base económica apoyada esencialmente en la explotación de las llamadas "ventajas comparativas", podría conducir a un deterioro de las condiciones materiales de existencia de la población y a la reducción de las posibilidades efectivas de intervención en las instancias de decisión social y económica.

Se ha postulado en estas notas que los factores determinantes del deterioro del medio urbano y de los déficit cuantitativos y cualitativos de provisión de servicios demandados por la población radican en problemas estructurales de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. La disparidad entre el ritmo de crecimiento económico y las pautas de distribución del ingreso generado han redundado en un alto grado de concentración demográfica en las grandes ciudades. Dentro de éstas se percibe que los problemas estructurales de la sociedad se expresan más nítidamente, lo que, al parecer, guarda relación con el tamaño adquirido por las urbes y con la falta de equidad en las modalidades de organización social del espacio. Desde un punto de vista esencialmente técnico, podría sostenerse que trascendidos ciertos umbrales de tamaño urbano --en términos de población y de superficie-- los costos marginales que demanda la satisfacción de necesidades básicas tienden a elevarse por encima de los beneficios. Deberían surgir, por lo tanto, nuevos esquemas de estructuración urbana fundamentados en un cuidadoso análisis de tipo costo-beneficio, que permitan confrontar diferentes modalidades posibles de asentamiento. Ello no quiere decir, sin embargo, que la causa del deterioro y de las deficiencias sea el tamaño o la velocidad de crecimiento de la ciudad; estas condiciones son, como reiteradamente se ha manifestado, consecuencias del proceso de cambio social. Por lo tanto, el análisis técnico debería reformular el contenido social de los términos de costo y de beneficio al explorar alternativas para el curso futuro.

En suma, el proceso de urbanización plantea a los países de la región un desafío de enorme envergadura. Los efectos aparentemente "inevitables" de la concentración poblacional en unas pocas ciudades --deterioro urbano, insuficiencias y carencias de servicios, congestión, múltiples formas de contaminación-- exigen un gran esfuerzo de planificación que no se reduzca al empleo de paliativos, frecuentemente muy onerosos y poco eficaces. Se trata de un reto histórico que exige el análisis y la investigación de las interrelaciones entre los procesos de urbanización y de desarrollo económico y social, considerando sus efectos y la definición de los criterios necesarios para formular estrategias y seleccionar instrumentos de acción.

## 2. La metropolización

El fenómeno de la metropolización --en algunos casos de "megalopolización"-- es especialmente importante dentro del proceso de asentamiento de la población. En 1980, en el mundo había diez ciudades de más de diez millones de habitantes, entre ellas Ciudad de México con 15 millones, São Paulo con 13.5, Río de Janeiro con 10.7 y Buenos Aires con 10.1. En las estimaciones para el año 2000 seis ciudades de la región figuran entre las 35 más grandes del mundo. Ellas son: (1) Ciudad de México, con 31 millones de habitantes; (2) São Paulo, con 25.8; (7) Río de Janeiro, con 19.0; (15) Buenos Aires, con 12.1; (26) Bogotá, con 9.6, y (31) Lima/Callao, con 8.6 (el número entre paréntesis indica la ubicación en la lista).

Se estima que entre los años 1980 y 2000 la población de estas seis ciudades crecerá de 59 a 109 millones, pasando la región a tener las aglomeraciones humanas más grandes del mundo, sin haber encontrado todavía una respuesta a los desafíos que esa situación plantea.

Las escalas crecientes de concentración de la población urbana han dado lugar al surgimiento de ciudades que superan el millón de habitantes (metrópolis). El carácter reciente del fenómeno metropolitano queda de manifiesto si se considera que al comenzar el siglo XX no había una sola metrópolis en América Latina; hacia 1960 el fenómeno se presentaba en nueve países. Se estima que en 1980 había 26 metrópolis en doce países. Entre 1960 y 1980 la población metropolitana de la región pasó de 31 a 100 millones de personas; es decir, del total de habitantes de la región, las metrópolis contenían 14.8% en 1960 y 28.5% en 1980.

Por su parte, el número de ciudades de 100 mil habitantes y más alcanzaba a alrededor de 300 en 1980. Estas ciudades albergaban ese año a unos 128 millones de personas, más del doble que en 1960, cuando tenían 53 millones de habitantes.

Las áreas metropolitanas indicadas anteriormente aglutinan parte importante de las actividades industriales y de servicios de los respectivos países. Alrededor del 80% de la producción industrial brasileña tiene lugar en la zona comprendida por las áreas metropolitanas de São Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte. En las áreas metropolitanas de Buenos Aires y Rosario se concentran cerca de las dos terceras partes de la producción industrial de la Argentina, y bastante más de la mitad de la producción industrial de Chile y del Perú se localiza en las principales áreas metropolitanas de esos países --Santiago y Lima/Callao, respectivamente. Por su parte, Caracas concentra no menos del 40% de la producción industrial venezolana. Aún más, sólo en tres áreas metropolitanas --Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México-- se genera más de un tercio del producto industrial de toda la región.

La concentración de la producción industrial coincide con la presencia de empresas de gran tamaño y de entidades financieras privadas, parte importante de las cuales corresponde a agencias de las empresas transnacionales. Así, por ejemplo, entre el 50 y el 60% de las corporaciones financieras y de las grandes empresas industriales de México y Costa Rica están situadas en el Distrito Federal y en San José, respectivamente. En Brasil, no menos del 40% de las inversiones nacionales de esas entidades se localizan en el eje metropolitano formado por São Paulo y Río de Janeiro, y una proporción semejante se advierte en Caracas respecto del resto de Venezuela.

De manera concomitante con la centralización política y la concentración industrial, financiera y demográfica, las áreas metropolitanas han experimentado una considerable expansión de distintos tipos de servicios. Se ha estimado que algo más del 50% del producto y del empleo en este sector se genera en ellas.

Las características concentradoras de los asentamientos metropolitanos de América Latina tienen una expresión particularmente acusada en lo que concierne al ingreso por persona y a la riqueza en general; la población de algunas áreas metropolitanas de la región dispone, como promedio, de un ingreso por habitante que triplica los valores medios de los países correspondientes.

En cuanto a la distribución del ingreso, en las metrópolis ésta difiere en forma notoria de la que presentan los respectivos perfiles nacionales, lo que se explica, en parte, por el hecho que en las ciudades grandes las familias de menor poder adquisitivo tienen ingresos monetarios que, en algunos casos, llegan a ser cinco veces más altos que en el resto de los respectivos países, como sucede en São Paulo con relación al Brasil, por ejemplo. Por otra parte, si se compara la participación del 5% de la población de mayores ingresos con la del 20% más pobre en algunas áreas metropolitanas, la diferencia entre estos estratos resulta inferior a la que se advierte en el total del país.

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

Los patrones de consumo, acicateados por los mecanismos de comercialización y propaganda y estimulados por el crédito, muestran también diferencias entre las áreas metropolitanas y el resto del territorio de los países respectivos. Esta orientación hacia el consumo tiene una incidencia negativa en las expectativas de ahorro de la población, como lo demuestra el hecho de que el umbral de ingreso a partir del cual las familias comienzan a ahorrar es cuatro o cinco veces mayor en las áreas metropolitanas que en los asentamientos urbanos de menor tamaño.

En suma, a pesar de que los salarios e ingresos monetarios de que disponen los grupos metropolitanos de los estratos más bajos son mayores que los percibidos por los estratos correspondientes del conjunto de cada país, los costos de los bienes y servicios que integran la estructura básica de consumo tienden a neutralizar esas diferencias. Si se comparan los niveles de precios y salarios de diversas áreas metropolitanas del mundo, se puede afirmar que la relación entre ambos índices es francamente desfavorable para los trabajadores de las ciudades grandes.

/Otra característica

Otra característica notable de las áreas metropolitanas es la concentración que en ellas se produce de las personas sin empleo y subempleadas, y por ende, de la pobreza y de los asentamientos precarios que acusan gravísimos déficit en cuanto a servicios, infraestructura y calidad del medio. Si bien es cierto que las áreas metropolitanas concentran una muy elevada proporción de las dotaciones materiales en términos de servicios básicos y de infraestructura, no lo es menos que la distribución de estos elementos muestra una tendencia francamente regresiva. Con frecuencia se observa que los barrios residenciales de los grupos de mayores ingresos disponen de servicios urbanos comparables con aquellos de ciudades de países desarrollados, en tanto que los grupos pobres muestran agudas carencias. Como lo han señalado numerosos estudios, el problema de la tierra urbana y el sistema con que opera el sector de la construcción representan escollos muy serios para enfrentar las deficiencias relativas a la vivienda y a la infraestructura.

El manejo de la tierra en los espacios metropolitanos suele verse afectado por formas de especulación que hacen que los sectores de menores ingresos queden marginados del mercado habitacional. En la práctica, se ha registrado un proceso de transferencia de capitales desde los sectores productivos hacia el rubro inmobiliario, donde el riesgo de inversión parece ser mínimo, pues la valorización del suelo está garantizada por un proceso de comercialización eminentemente especulativo. Obviamente esta acción especulativa impone restricciones aún mayores para los sectores pobres, los que se ven forzados a emplazarse en las periferias de las grandes ciudades en asentamientos carentes de servicios y situados en áreas de menor valorización.

Otro aspecto de la calidad de la vida de los asentamientos metropolitanos, que también se relaciona con el uso social diferenciado de las estructuras espaciales, es el transporte intrametropolitano. Se ha estimado que los automóviles ocupan alrededor del 68% de las vías públicas y transportan sólo el 5% de los pasajeros. El 95% restante de éstos se moviliza en medios de transporte colectivo, para los cuales sólo queda libre el 32% restante de las vías. Las obras de viabilidad corresponden a una forma de creación de estructuras espaciales cuyos costos son solventados por toda la sociedad; sin embargo, dado que su uso social es claramente diferenciado, dichas obras representan una de las tantas formas de subsidio a los grupos de más altos ingresos.

El alto costo de la tierra urbana, el uso caótico e indiscriminado del suelo, la desorganización de las funciones metropolitanas y la ausencia de sistemas eficientes de transporte colectivo han dado lugar a profundos cambios en la organización de la vida de prácticamente todos los habitantes de la metrópolis. En estudios sobre el uso del tiempo en ciudades metropolitanas se han detectado tiempos de transporte de entre tres y cuatro horas diarias para obreros, estudiantes y trabajadores subalternos que tienen que vivir a distancia considerable del lugar de sus actividades. De esta forma, en las metrópolis latinoamericanas se han producido situaciones parecidas a las del "commuter" de las grandes ciudades americanas: flujos pendulares de "migrantes cotidianos" que reproducen cada veinticuatro horas un cuadro muy parecido al hombre que tiene que migrar estacionalmente por razones de trabajo.

/En general,

En general, con su traslado a la metrópolis, el migrante cambia su estilo de vida. Aun para el mismo residente metropolitano, los cambios en la estructura del consumo y de la organización de las funciones urbanas, además de la influencia de modelos exógenos fuertemente dinamizados por la propaganda comercial, han determinado también diferentes estilos de vida y distintas formas de satisfacción, lo cual se refleja principalmente en el cambio de la estructura del consumo y en el uso del tiempo. Nuevas formas de ocupación, de abastecimiento y de esparcimiento se reflejan en supermercados, centros comerciales, autocines, etc., todos los cuales constituyen envoltorio material de actividades nuevas para un sector importante de la población metropolitana.

En síntesis, diversos factores contribuyen a la reproducción de las desigualdades sociales y económicas y al empeoramiento del medio dentro de las áreas metropolitanas: los usos sociales del espacio metropolitano; la distribución regresiva de los servicios y de la infraestructura; la estructuración de distintos patrones de consumo; las nuevas formas de organización social de la producción y el surgimiento de diferentes estilos culturales. Son éstas, entre otras, las condiciones que definen el efecto de las grandes concentraciones urbanas sobre la calidad de la vida de sus habitantes. Así, muchas de las situaciones que suelen definirse como "problemas críticos" de las poblaciones metropolitanas no son sino expresiones del efecto diferenciado de los fenómenos señalados.

### 3. Los asentamientos rurales

El término "asentamiento rural" comprende desde los asentamientos dispersos, con una agricultura netamente de subsistencia, hasta las ciudades pequeñas, con población de hasta 20 000 habitantes, que sirven como puntos focales en zonas con una agricultura moderna, con gran intensidad de capital. Se estima que en 1980 alrededor del 35% de la población en América Latina vivía en asentamientos de hasta 2 000 habitantes y alrededor del 15% en pueblos o ciudades entre 2 000 y 20 000 habitantes.

Como la dinámica demográfica, social y cultural de los asentamientos rurales depende fuertemente de la estructura productiva del sector agropecuario, se hace necesario examinar los cambios que están ocurriendo en este sector para emitir juicio sobre las posibles transformaciones que ocurrirán en dichos asentamientos.

#### a) Principales características de los asentamientos rurales

El poblamiento rural y mixto rural-urbano constituye en la actualidad la modalidad predominante del poblamiento de América Latina. Sus principales rasgos ecológico-demográficos, algunos de los cuales ya se mencionaron, son los siguientes:

i) La enorme importancia que tiene el patrón de asentamiento de población dispersa, que representa más de un tercio de la población.

ii) El marcado predominio de la población dispersa en caseríos y villorrios, por sobre la que está concentrada en aldeas y villas, que hace evidente, en la generalidad de los casos, la fragilidad de las redes de asentamiento rural debido al aislamiento en que estos últimos se encuentran con respecto a los centros dinámicos y a sus deficientes sistemas de comunicación.

/iii) La

iii) La pérdida que a partir de 1950 han sufrido los asentamientos rurales globalmente considerados de casi el 65% de su crecimiento natural, por efecto de la transferencia hacia los pueblos y núcleos urbanos de mayor tamaño de más de 58 millones de personas, lo cual constituye un índice del deterioro experimentado durante los últimos decenios.

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

v) Las tendencias experimentadas por los asentamientos rurales durante los últimos años, conjuntamente con el rápido progreso de la urbanización, que llevan a pensar que el éxodo de la población rural hacia las zonas urbanas se mantendrá inalterado en la mayoría de los países en lo que resta del siglo.

Las estadísticas sobre las condiciones de vida en los asentamientos rurales no solamente son escasas y muy inexactas, sino que se refieren a situaciones difícilmente comparables. Por ende, sirven solamente para indicar la magnitud del problema y la marcada diferencia entre las áreas urbanas y las zonas rurales en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas y las condiciones de vida.

Así, por ejemplo, a pesar de que la subutilización de la fuerza de trabajo en el sector agrícola está bajando relativamente, el ingreso medio en las zonas urbanas es cinco veces más alto que el ingreso medio en las zonas rurales. Por su parte, entre 1970 y 1974, el índice de analfabetismo de la población rural de 15 años y más en trece países de la región fue tres veces superior al de la población urbana (44.3% y 15%, respectivamente). Igualmente, los índices de abastecimiento de agua muestran una aguda diferencia entre el campo y la ciudad. Mientras en 1960 sólo el 8% de la población rural contaba con una conexión domiciliaria o por medio de fuentes públicas, en 1977 el 34% tenía acceso a ese servicio; para los habitantes urbanos este índice aumentó en el mismo período de 58 a 71%.

En cuanto a atención médica, programas de previsión, etc., existe poco material empírico para diferenciar entre los distintos asentamientos rurales. En general algunos índices indican un déficit serio de estos servicios sobre todo en la población rural dispersa. La atención médica, por ejemplo, es un servicio al que se puede tener acceso solamente en casos de extrema urgencia.

En síntesis, las disparidades entre el medio urbano y rural son agudas y crecientes. Además, es muy ostensible la falta de otros servicios indispensables para el desarrollo de las actividades familiares, sociales y productivas, como son la protección policial, la asistencia técnica agrícola y crediticia, el abastecimiento de insumos, etc. Algunos otros servicios se encuentran muy dispersos y alejados, situación que tiende a hacerse más crítica si se considera la

disponibilidad y calidad de las vías de comunicación, que con frecuencia quedan interrumpidas durante largos períodos del año, imposibilitando la comunicación expedita con los centros urbanos.

b) Factores determinantes de los asentamientos rurales

La distribución de la población en las áreas rurales y las características de los asentamientos dependen en gran medida del modo de producción y de la dinámica del sector agropecuario. En América Latina predominan principalmente dos tipos de producción: la producción comercial capitalista y la campesina. La agricultura capitalista se caracteriza porque es realizada por una empresa agrícola comercial, que emplea tecnología avanzada y personal asalariado y que vende los productos en el mercado, los que alcanzan un alto valor relativo de producción. La agricultura de economía campesina depende en general de la pequeña propiedad de la tierra; se realiza con una ausencia total de tecnología avanzada; está basada principalmente en el trabajo del campesino y de su familia, y el producto obtenido es destinado principalmente a la subsistencia familiar. Los predios se caracterizan por tener un tamaño reducido y un bajo valor de la producción.

Algunos estudios señalan que la distribución de la población en las zonas de agricultura capitalista está caracterizada a la vez por una alta proporción (hasta 68%) de localidades muy pequeñas (menos de 100 habitantes), que concentran una proporción reducida de la población y un número limitado de ciudades de 20 000 y más habitantes que albergan a cerca de la mitad de ella. La existencia frecuente de un centro urbano de tal magnitud es un rasgo común de las regiones de este tipo. En los asentamientos de hasta 2 500 habitantes, que constituyen más del 98% del total, vive el 35% de la población de estas zonas. Las características propias de la agricultura capitalista implican una distribución de este tipo de la población. El volumen y el alto valor de la producción propia de esta agricultura lleva a un gran desarrollo de las transacciones comerciales y exige considerables insumos de equipo y fertilizantes y técnicas más complejas, que significan salarios más altos. A su vez, el desarrollo de las transacciones comerciales requiere una gran vinculación de estas zonas con el resto del país y con los mercados extranjeros, desarrollándose por ello el sistema de transporte, lo que supone a su vez, el aumento del aparato administrativo. Las actividades descritas se centran básicamente en los núcleos de población más grandes, en los que, por consiguiente, se crean mayores oportunidades de empleo, convirtiéndose de esta forma en centros de atracción para la población que emigra desde otros sectores de la propia zona.

Esta concentración de las actividades en las ciudades de las zonas de agricultura capitalista frena el desarrollo de los asentamientos intermedios de entre 2 500 y 20 000 habitantes, los que, aunque aumenten y diversifiquen sus funciones dependen en un alto grado de la vida económica de esas ciudades y, en muchos casos, son receptores temporales de los inmigrantes rurales.

Este patrón de distribución de la población varía según las condiciones ambientales, pudiéndose observar, por ejemplo, que en zonas semiáridas y áridas aumenta la proporción de localidades con menos de 100 habitantes, mientras que disminuyen aquellas en que reside una población de entre 100 y 400 personas. Al parecer, en estos casos el tamaño de la población se determina por la escasez del agua tanto para el consumo humano como para la agricultura.

/En cuanto

En cuanto a las condiciones de vida, existe una clara jerarquización de los servicios, como agua potable, alcantarillado, electricidad, etc. Ello se explicaría por el hecho de que los costos por habitante de la mayoría de los servicios aumentan a medida que es menor el tamaño de la población de las localidades que los necesitan. De esta forma, las inversiones se realizan preferentemente en las localidades más grandes en las que, por otra parte, existe en general una mayor organización social y, por consiguiente, se ejerce mayor presión para lograrlas. Así, a mayor proporción de población concentrada en localidades de 20 000 y más habitantes, corresponden peores condiciones para la población rural de la zona. Asimismo, esas condiciones son más deficientes cuanto más alta sea la proporción de población que vive en localidades de menos de 1 000 habitantes. Las menores diferencias entre las condiciones urbanas y rurales y también las mejores condiciones rurales ocurren en aquellas zonas que tienen una distribución de la población más similar en sus proporciones entre los diferentes tamaños de los asentamientos, lo cual podría ser el resultado de una distribución más equitativa de los recursos empleados para suministrar servicios tanto a la población urbana como a la rural.

En las regiones en que predomina la economía campesina suele haber pocas ciudades. Este predominio rural unido a la falta de dinamismo económico, típico de este tipo de estructura agraria caracterizada por el autoconsumo y la ausencia de la generación de excedentes de capital, no demanda la existencia, en su ámbito, de ciudades importantes. Lo limitado de los insumos requeridos y lo exiguo de las transacciones comerciales necesarias, requieren escasas vinculaciones con el resto del país, las que se cumplen a través de pequeños centros regionales.

Aparte de la ausencia de grandes centros, existen en la mayoría de los casos localidades de todos los tamaños, hasta el mayor de todos, que en general, no sobrepasa los 20 000 habitantes. Pese a esta circunstancia, estos asentamientos se convierten en centros de atracción de la población campesina. En ellos existe la mayor diversificación de funciones. El hecho de ser asiento de la administración pública regional y su mayor plaza comercial los convierte en el centro de la limitada actividad económica de la zona.

La proporción de localidades de menos de 100 habitantes es baja, ya que no existen allí los pequeños asentamientos, característicos de las empresas agrícolas capitalistas. En cambio, la proporción de asentamientos de 100 a 499 habitantes suele ser la mayor de todas. De allí en adelante tales proporciones descienden paulatinamente hasta llegar a localidades de 2 500 habitantes, en las que reside cerca del 75% de la población de las zonas en que rige ese modo de producción agraria.

La tasa de crecimiento de la población de estas regiones es muchas veces muy inferior a la del país, lo que se explica por la fuerte emigración que solamente puede ser evitada en los casos que: a) se encuentren cercanos a una zona agrícola capitalista, o b) que exista una ciudad de importancia regional y de un cierto dinamismo económico en la región. Las débiles tasas de crecimiento y por consiguiente, la limitada densidad de la población, dificultan el desarrollo de las relaciones sociales y culturales y de las actividades económicas. Se cierra de esta forma un círculo que condena a estas regiones al atraso: por la baja

/densidad es

densidad es difícil que se genere un desarrollo social, cultural y económico, lo que a su vez estimula la emigración de la región tornando difícil o imposible un mayor poblamiento.

Respecto a los servicios se puede observar también una jerarquización según el tamaño de los asentamientos, aunque con una distribución más igualitaria que en el caso de la agricultura capitalista. Sin embargo, en general, el nivel de satisfacción de estas necesidades queda por debajo del nivel logrado en las regiones de una agricultura de mercado.

c) Las políticas de desarrollo agropecuario

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

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

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

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

Los programas de desarrollo rural probablemente constituyen un instrumento eficaz para modificar las características de los lugares poblados, pero desgraciadamente ha existido en la región la costumbre de considerar, como programas de este tipo, ciertas políticas de carácter muy limitado y parcial. A veces

/estas políticas

estas políticas son exclusivamente de índole sectorial. Cuando son más amplias, suelen restringirse a aspectos relativos a las inversiones económicas y sociales, sin que se consideren elementos institucionales y organizativos. Ultimamente, en algunos países de la región, se han iniciado diagnósticos muy completos de importantes zonas agrícolas para impulsar programas de desarrollo rural en su acepción más integral. La metodología que se está utilizando en dichos programas, así como los resultados que se obtengan, deberían constituir un importante tema de intercambio entre los países de la región, orientado a iniciar una revisión y análisis del potencial de desarrollo de estos programas.

Los programas de colonización son los que explícitamente han perseguido objetivos respecto de los asentamientos rurales, ya que implican necesariamente la relocalización de la población. En algunos casos, se han realizado serios esfuerzos por planificar dichos asentamientos de acuerdo con modelos que permiten una mayor concentración de la población y un mejor desarrollo de sus actividades. Un ejemplo de ello son los programas de colonización que han considerado la localización de la población en estructuras de "estrella" o paneles, según las cuales las actividades convergen hacia un núcleo central donde se concentra la oferta de bienes y servicios. Sin embargo, estos programas con frecuencia terminan siendo experiencias piloto que carecen de continuidad y que en muchos casos se abandonan. Cabe, por último, considerar los programas de desarrollo de zonas específicas. La experiencia, en estos casos, indica que los cambios ocurridos en la estructura agraria producen muchas veces efectos colaterales inesperados que obstaculizan una solución integral para la zona.

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

d) Cambios en la actividad agropecuaria y visión prospectiva de los asentamientos humanos

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

La mayoría de los países de la región ha debido afrontar, durante los últimos decenios, la necesidad de responder a la creciente demanda interna de alimentos y de aumentar las exportaciones agrícolas para revitalizar el sector externo, de por sí crítico en las economías latinoamericanas. El esfuerzo por aumentar la producción agrícola se ha traducido en una mayor capitalización y en una mejor distribución de la tierra. En general, podría decirse que el fruto del primero de estos esfuerzos es más visible y tiene un mayor peso en la actual situación del sector agrícola regional.

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

La importancia que tiene el cambio tecnológico para las transformaciones en la agricultura adquiere mayor sentido si se considera que el incremento de la producción agrícola tradicionalmente dependía del aumento de la superficie cultivada. Las posibilidades de incorporación de nuevas tierras en condiciones económicamente rentables han disminuido, correspondiendo a esta causa, en el decenio de 1970, sólo el 25% del aumento de los cultivos en lugar del 80% que se le atribuía en los años cincuenta. De hecho, en esa época, el área cosechada aumentó en 20 millones de hectáreas, en 14 millones en el decenio de 1960 y en alrededor de 10 millones en 1970.

De esta manera, el mantenimiento del ritmo de crecimiento de la producción depende actualmente y cada vez en mayor medida del factor tecnológico.

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

Es muy difícil, sin embargo, formular proyecciones a largo plazo. Las investigaciones realizadas en los países industrializados muestran una fuerte caída de la fertilidad de la tierra por su explotación intensiva, lo que --junto con el impacto de la erosión-- hace necesarias inversiones cada vez mayores en abono y fertilizantes. En este sentido, hay que destacar que los ecosistemas de la región son, en su mayoría, más débiles que los de los países industrializados. Entre los efectos ecológicos de la agricultura intensiva tienen gran importancia los producidos por la deforestación de algunas regiones. Estos factores podrían retardar el aumento del uso de tecnología avanzada y la explotación intensiva de la tierra.

/Igualmente se

Igualmente se puede esperar que tienda a disminuir la creación de empresas agrícolas muy grandes. En algunos estudios económicos realizados por empresas agrícolas en los Estados Unidos se señala que los predios de hasta 300 hectáreas aprovechan mejor las economías de escala y que en empresas con más de 500 o 700 hectáreas éstas tienden a bajar hasta convertirse en economías negativas.

La evolución del desarrollo agrícola proporciona pautas para la dinámica futura de los asentamientos rurales. En primer lugar, debe plantearse la significación que tiene, la tecnología para la ocupación agrícola, para el estudio del asentamiento de la población rural y, especialmente para las características de los lugares poblados. Ambos procesos entrañan efectos diferentes sobre el asentamiento de la población y las características de los lugares poblados. Por un lado, el proceso de proletarianización puede dar lugar a una cierta concentración de la población y a una activación de las economías de los lugares poblados, pues se desarrolla el comercio, incluso de productos alimenticios. Por otro lado, los trabajadores desplazados de las labores agrícolas permanentes tienden a radicarse como ocupantes precarios a orillas de caminos, en tierras fiscales despobladas o en lugares de colonización. En algunos países, este tipo de localización de la población rural ha adquirido proporciones considerables y, en general, tiende a reproducir el patrón de asentamiento disperso.

En segundo término, cabe destacar muy especialmente la importancia de la capitalización en la agricultura y la tendencia de las unidades productivas que generan excedentes al evolucionar hacia modalidades con orientación capitalista. En la práctica, esta evolución significa un mayor intercambio entre bienes agrícolas e industriales.

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

En todo caso, puede concluirse que la población rural mantendrá un sistema de asentamiento en el cual la dispersión y el pequeño poblado rural tendrán un peso relativo igual o mayor en la distribución de la población rural, sin que varíen significativamente sus actuales condiciones de vida.

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

4. La diferenciación socioeconómica del espacio urbano:  
los asentamientos precarios urbanos

Para caracterizar el tema de los asentamientos precarios, parece necesario hacer referencia a algunos aspectos básicos.

Es conveniente anotar en primer lugar que por asentamiento precario urbano se hace referencia a un conjunto de edificaciones --preferentemente destinadas a vivienda-- construidas por sus ocupantes con técnicas y métodos no convencionales, en terrenos generalmente ocupados ilegalmente, que presentan condiciones ambientales deficientes, que carecen de servicios de infraestructura y de equipamiento comunitario y en donde reside un subconjunto de población urbana que vive en condiciones de pobreza con un alto grado de precariedad y de insatisfacción en cuanto a niveles de vida y necesidades básicas. Se trata de un fenómeno socioespacial complejo que se inscribe en los procesos societales históricos más amplios, denominados genéricamente cambio social. Desde esta perspectiva integral se debe proceder al análisis de los asentamientos precarios urbanos y a la búsqueda de soluciones para los problemas que presentan.

Es importante señalar, asimismo, que, en general, los esfuerzos hasta ahora realizados para encontrar soluciones han resultado insuficientes y que el problema no sólo subsiste, sino que, como se verá, se acrecienta.

También es necesario destacar que los llamados asentamientos precarios urbanos no constituyen un fenómeno nuevo; en el hecho la insuficiencia en cuanto niveles de vida, satisfacción de necesidades esenciales, acceso a la tierra, provisión de servicios, condiciones medioambientales, etc., parece haber sido una característica constante de vastos sectores de la población urbana a lo largo de la historia. Aún más, considerada la sociedad en su conjunto, seguramente no es equivocado sostener que los indicadores de la calidad de la vida --según los criterios de evaluación que hoy se aceptan universalmente-- han mostrado un claro y sostenido mejoramiento.

Por tanto el fenómeno no sólo no es nuevo, sino que en términos generales ha habido, además, un evidente progreso, en gran parte producto del adelanto científico y tecnológico.

Los que sí pueden identificarse como fenómenos nuevos son por una parte, el acelerado aumento de las diferencias entre la calidad de vida de los que tienen mayores posibilidades de acceso al producto del adelanto científico y tecnológico mencionado, al conocimiento y a la información, y la calidad de la vida de los que no gozan de esos beneficios, y por otra, la creciente magnitud absoluta de quienes constituyen este segundo grupo, que genéricamente podrían denominarse los pobres urbanos, término que se ha adoptado pese a su imprecisión ya que no da cuenta de las importantes diferencias internas y entre países que presenta ese grupo socioeconómico.

En efecto, mientras entre los años cincuenta y sesenta en América Latina el producto interno bruto y el ingreso por habitante crecieron a una tasa media anual de 5% y 2.3%, respectivamente, y entre 1960 y 1970 esas tasas fueron de 5.6% y 2.6% y, finalmente, entre 1970 y 1977 alcanzaron a 6.1% y 3.3%, respectivamente,

/la distribución

la distribución del ingreso fue regresiva, por lo menos para el 20% más pobre de la población, manteniéndose prácticamente estable la participación en el ingreso total del 50% más pobre.

Por otra parte, si bien es cierto que entre 1960 y 1970 la población de América Latina que vivía en la pobreza y en la indigencia disminuyó porcentualmente --de 51% a 40% en el primer caso y de 26% a 19% en el segundo--, se estima que en términos absolutos esa población aumentó en el mismo decenio desde unos 113 millones hasta cerca de 130 o aun hasta 140 millones.

En cuanto a la pobreza urbana propiamente tal, algunos estudios indican que la población que vive en esa condición en las áreas metropolitanas de la región llega a un 40% de la población de esas mismas áreas y crece a una tasa dos veces superior que el resto de la población metropolitana. Ello significa que de mantenerse esta tendencia, alrededor del año 2000 cerca de dos tercios de los habitantes de las grandes ciudades de América Latina vivirán en la pobreza.

Pero no sólo factores económicos y demográficos condicionan el proceso de surgimiento y expansión de los asentamientos precarios urbanos. Dicho fenómeno se inscribe en el acelerado proceso de urbanización de la población y de las actividades económicas y en el rápido crecimiento de las áreas metropolitanas de la región, fenómenos a los cuales ya se hizo referencia.

Los rasgos más importantes de los asentamientos precarios pueden agruparse según los siguientes criterios: a) localización en el espacio urbano; b) organización social; c) equipamiento progresivo; d) ocupación ilegal de la tierra, y e) uso de la autoconstrucción y de técnicas y materiales de construcción no convencionales.

En cuanto a su localización, el asentamiento precario se caracteriza por ubicarse en terrenos que de acuerdo con los criterios tradicionales de habitabilidad han sido considerados no aptos para el uso residencial o que, se han estimado de escaso valor productivo en el juego del mercado inmobiliario. Por lo mismo, se trata de tierras que no cuentan ni con infraestructura ni con los servicios básicos mínimos necesarios.

En lo que se refiere a la organización social, aun cuando en esta materia se evidencia una gran heterogeneidad, puede decirse, en general, que los asentamientos precarios se distinguen de otras formas de asentamiento por una tendencia hacia la cohesión y solidaridad de sus habitantes y por la existencia de estructuras jerárquicas y funcionales definidas en función del logro de los objetivos establecidos por la comunidad en cuanto a la satisfacción de sus necesidades. Dichas estructuras constituyen en la gran mayoría de los casos las llamadas asociaciones de pobladores o comunidades territoriales que sustituyen gran parte de la acción de los gobiernos locales y gestionan el desarrollo del asentamiento.

Contrariamente a lo que podría suponerse, el equipamiento, la provisión de servicios básicos y la construcción de la infraestructura vehicular y peatonal, comúnmente se llevan a cabo de acuerdo con planes que generalmente son elaborados por la asociación de pobladores, muchas veces con el concurso de profesionales.

/Dichos planes

Dichos planes consideran criterios de prioridad y se llevan a cabo en forma progresiva, otorgándose en ellos especial atención a la disponibilidad de recursos y de mano de obra y al correspondiente ritmo de construcción.

Uno de los factores más determinantes en el surgimiento de los asentamientos precarios es la absoluta imposibilidad de estos grupos sociales --dados sus exiguos niveles de ingreso y casi nula capacidad de ahorro-- de acceder a la tierra a través del mercado inmobiliario existente y de acuerdo con las normas legales vigentes. De ahí que la ocupación ilegal de los terrenos configura tal vez la característica de este tipo de asentamiento que mejor refleja la situación socio-económica y jurídica que se encuentra en la base del fenómeno.

Es necesario destacar, sin embargo, que la ocupación no autorizada no es la única forma de acceso a la tierra de los grupos aludidos; con mucha frecuencia un asentamiento precario se produce con la participación de vendedores ilegales de terrenos, cuyas promesas de instalación de servicios rara vez se cumplen. Surgen así los llamados "loteos pirata", fenómeno que ha adquirido manguitudes alarmantes en muchas de las grandes ciudades de los países de la región.

Existe una tercera forma de obtener acceso a la tierra, que puede denominarse "infiltración progresiva" y que consiste en una invasión paulatina ejecutada por pequeños grupos de personas, familias o aun individuos que a lo largo de los años, a medida que se comprueba la ausencia de reacción por parte del Estado o de los propietarios, se asientan en un terreno llegando con frecuencia a ocuparlo con una densidad verdaderamente abismante.

Como puede apreciarse, el asunto de la tierra urbana y el grado de acceso que a ella tienen los estratos urbanos pobres constituye sin duda una cuestión fundamental para explicar el surgimiento de los asentamientos precarios y para formular proposiciones alternativas para la acción.

Como elemento clave en la definición de los asentamientos precarios cabe destacar el tipo de tecnología aplicada a la construcción de la vivienda y las características de los edificios de carácter comunitario y de las obras de infra-estructura. Los rasgos fundamentales son el empleo de mano de obra de los propios pobladores y el uso de materiales y técnicas de construcción no convencionales. Se trata de procesos de construcción graduales y acumulativos que permiten la aplicación del tiempo libre y se deben a la muy limitada capacidad de ahorro familiar.

Una de las causas principales del crecimiento de los asentamientos precarios es el proceso de urbanización y de metropolización. Los factores que determinan esos procesos son múltiples; sin embargo los tres siguientes pueden señalarse como los principales:

a) Las características de las estructuras agrarias de la región, entre las que se destacan la estructura de la tenencia de la tierra y las modalidades tecnológicas predominantes acompañadas de relaciones laborales que generan, por una parte, ingresos monetarios relativamente reducidos para la mayoría de la población ligada a actividades agropecuarias y, por otra, una baja capacidad de absorción de mano de obra.

/b) La

b) La intensificación del desarrollo industrial orientado a la sustitución de importaciones, que habiendo ocurrido en momentos en que las condiciones mundiales eran favorables para ello, condujo a la creciente canalización de las inversiones hacia las zonas urbanas y a la concentración de las actividades administrativas, financieras, de servicios y culturales, las que, a su vez, generaron condiciones favorables para una nueva ola de concentración. Las economías de escala y de aglomeración causadas por el fenómeno volvieron a incentivar la concentración y sobre todo la migración rural-urbana de grupos de población que creían encontrar en las ciudades mejores condiciones de vida.

c) Los cambios tecnológicos de los últimos decenios, que han provocado dos fenómenos adicionales:

- i) en la actividad agropecuaria, una menor absorción de mano de obra conducente a una acentuada expulsión de población, y
- ii) en la actividad industrial, la mayor productividad, el llamado "apertura" y la transnacionalización han llevado a una fuerte expulsión relativa de mano de obra de ese sector.

A pesar de la gran incidencia de los procesos recién mencionados en el surgimiento de los asentamientos precarios urbanos, hay que destacar que el elemento básico del fenómeno es la incapacidad estructural de los sistemas productivos y de los esquemas socioculturales urbanos predominantes en los países de la región para integrar económica y socialmente a la totalidad de la población. En efecto, las cifras indican que lejos de observarse un avance hacia la solución de los problemas planteados, la situación en cuanto a condiciones de vida de las grandes mayorías pobres de América Latina se ha deteriorado debido en gran medida a la insuficiente generación de empleo, el acelerado crecimiento demográfico y las migraciones rural-urbanas ya señalados, por una parte, y por otra al monto de los recursos requeridos para satisfacer necesidades mínimas en este campo, a la aplicación indiscriminada de tecnologías y de modelos de organización institucional y financieros diseñados para representar realidades diferentes a las imperantes en la región, y a la existencia de esquemas de desarrollo que tienden a la concentración espacial y económica.

El fenómeno ha conducido, conjuntamente con otros procesos socioeconómicos, a un fenómeno de aguda estratificación social y espacial en las ciudades, que se manifiesta en la coexistencia de situaciones urbanas de carácter social, económico, cultural y físico, absolutamente diferenciadas.

En efecto, el espacio social de las ciudades latinoamericanas, especialmente de las ciudades intermedias y de las áreas metropolitanas, más que un sistema cultural único, constituye una serie de subsistemas diferenciados cuya integración depende del funcionamiento de mecanismos de apropiación y de gestión. La marcada estratificación de la ciudad en cuanto a las áreas de asentamiento, al uso de las dotaciones físicas, a la provisión de servicios y a la distribución del ingreso y de los frutos del desarrollo --es decir, en cuanto a las múltiples dimensiones de la calidad de la vida y del ambiente-- pone de manifiesto las desigualdades de las estructuras sociales de los países.

/Es necesario

Es necesario destacar, sin embargo, que la situación descrita no es exclusivamente producto de las grandes concentraciones urbanas. Lo que sucede es que en ellas se ponen más de manifiesto las desigualdades inherentes a las estructuras socioeconómicas prevalecientes y en ellas existen más medios de presión para modificar dichas estructuras.

En el hecho, en todo caso, en las ciudades de los países de la región --especialmente en las de mayor tamaño-- surgen dos sistemas paralelos e interrelacionados de acceso, propiedad, uso y equipamiento del suelo urbano.

En un extremo está el llamado sector "formal", por el cual en general se accede a la tierra a través del mercado, mediante sistemas financieros privados en que el Estado interviene, a veces, sólo estableciendo normas generales. El usuario adquiere, conforme a las leyes vigentes en cada caso, ya sea la propiedad legal sobre el suelo que ocupa o el derecho a su uso por medio del pago de una renta. Asimismo, utiliza el suelo ateniéndose, al menos formalmente, a las normas correspondientes establecidas para ello y obtiene los servicios de profesionales expertos en materia de construcción "moderna", generalmente de alto costo, en que se emplean materiales importados o de fabricación nacional con un alto grado de insumos importados.

El otro sector, en el extremo opuesto, el "informal", en una gran proporción accede a la tierra ya sea por ocupación ilegal o por medios que suponen una total precariedad legal respecto de la propiedad. El usuario no se atiene a normas técnicas, sino que recurre a procedimientos con gran intensidad de mano de obra y emplea materiales de la más diversa procedencia, disponibles en la realidad local. La importancia de este último sector queda claramente establecida al comprobarse, según algunos estudios realizados sobre las metrópolis latinoamericanas que las "viviendas" construidas por el sector informal alcanzan al 60% de la construcción urbana total de esas ciudades.

Igualmente es necesario destacar otro elemento que debe tenerse presente en el análisis y en las proposiciones de alternativas de acción en este campo: la extraordinaria heterogeneidad que el fenómeno presenta no sólo entre países y ciudades, sino que también al interior de una misma ciudad y de los propios asentamientos precarios.

En un estudio anterior de la CEPAL se consideraba al asentamiento precario como una manifestación de las estrategias de supervivencia que desarrollan los grupos marginados de los procesos de la producción y el consumo, para asegurar su subsistencia en condiciones extremadamente adversas. En esta perspectiva, el asentamiento humano puede ser concebido como una respuesta a las demandas no satisfechas de vivienda y servicios básicos de los migrantes rurales y de los estratos pobres urbanos, para los cuales el mercado inmobiliario no ofrece ninguna alternativa que no sea el tugurio.

Las estrategias de supervivencia aplicadas al asentamiento precario no se expresan sólo en las nuevas formas ya señaladas de asociación, invasión de tierras y uso de tecnologías empíricas, de mano de obra propia y de materiales en gran parte "reciclados", sino también en una organización económica, que ha permitido desarrollar formas peculiares de producción doméstica, de prestación de servicios personales y de mecanismos de intercambio que sustituyen al mercado convencional.

/En cierto

En cierto modo, estas estrategias constituyen la contraparte de las estrategias desarrolladas por los sectores plenamente incorporados a la economía urbana, las que tienen un carácter exclusivo para dichos sectores y ayudan a preservar la segregación espacial que caracteriza la ecología de la gran ciudad.

En este sentido la función reguladora del Estado no llega a tener efectos prácticos para el sector popular; en realidad, las formas de intervención corrientes del sector público se reducen a la asignación de subsidios y construcción directa de viviendas para los grupos que cuentan con empleo permanente y capacidad de ahorro con relación a las viviendas de valor mínimo, aunque todavía concebidas y construidas dentro de patrones convencionales. Este tipo de oferta permanece, sin embargo, fuera del alcance del sector popular y por lo tanto, no constituye una alternativa para el asentamiento precario. La falta de transporte colectivo, de servicios básicos y de asistencia social, son el resultado de formas regresivas de distribución de las inversiones de capital social básico y completan el cuadro de marginación que impone estrategias de autosuficiencia como la única alternativa viable para la supervivencia del sector popular.

La ocupación no autorizada de tierras ajenas, la organización de asociaciones de pobladores, el equipamiento progresivo del asentamiento y la autoconstrucción de viviendas con métodos graduales y acumulativos son, en realidad, productos adaptativos que reflejan una voluntad de supervivencia y una considerable capacidad creativa que no siempre se aprovechan en toda su potencialidad. El mero hecho de que el sector popular, también llamado informal, contribuya, como se indicó, con la producción de un 60% de las viviendas urbanas construidas anualmente en la región, demuestra con creces la capacidad real de este sector para cambiar la relación de los factores de los sistemas tradicionales de producción y de distribución de bienes y servicios habitacionales, para reducir las carencias de aquellos y para valorizar los elementos que están potencialmente a su disposición. Estas son las condiciones y capacidades que habría que tomar en cuenta, más que las deficiencias que se observan en los asentamientos precarios, para apreciar la potencialidad del fenómeno como fuerza social positiva y aprovechable.

El aprovechamiento de esta potencialidad dentro de un esquema social global plantea uno de los problemas prácticos de mayor importancia política para el futuro. Utilizar la capacidad productiva que ha originado el asentamiento precario para mantener formas injustas de distribución de oportunidades y de asistencia social sería inaceptable dentro de una perspectiva democrática. Por otro lado, la plena incorporación de las potencialidades de los grupos marginados requiere previamente un cambio estructural que no podría limitarse a un lento proceso evolutivo sin que se produjera un empeoramiento de la calidad del ambiente construido y, muy posiblemente, un crecimiento de la violencia y otras manifestaciones de crisis social.

En esta perspectiva adquieren especial relevancia algunos elementos respecto de los cuales cabría adoptar una actitud innovadora que permita alejarse de esquemas que han fracasado y pensar en soluciones que trasciendan la sola búsqueda de mayores recursos financieros, que siempre serán insuficientes, y del uso de paliativos generalmente onerosos y poco eficaces.

De entre estos elementos habría que destacar muy especialmente la reconceptualización y reactivación del rol que le correspondería desempeñar a los gobiernos municipales; la movilización de recursos hoy subutilizados, tarea en la cual la participación de la comunidad juega un papel decisivo; la solución de los problemas vinculados al acceso a la tierra y a los servicios de parte de los estratos pobres urbanos, y, por último, a la investigación y desarrollo de tecnologías más apropiadas a la realidad material y sociocultural de cada caso específico.

Los elementos tan someramente señalados en las notas precedentes indican la importancia social, económica y política que tiene el fenómeno de los asentamientos precarios y la urgencia de abordar en forma rigurosa tanto su estudio como la búsqueda de caminos que permitan, aun cuando inicialmente sólo sea en términos parciales, la satisfacción creciente de las legítimas aspiraciones y necesidades de estos grandes sectores de población de los países de la región.

### III. ALGUNOS TEMAS CLAVES PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE ASENTAMIENTO HUMANO

La muy esquemática descripción que se ha hecho de algunos fenómenos característicos del proceso de asentamiento humano y del sistema urbano resultante, así como de sus interrelaciones con elementos de índole económica y social vinculados a los estilos de desarrollo que han predominado, pone de manifiesto la existencia de una serie de situaciones críticas de orden estructural que históricamente han afectado en forma negativa la calidad de vida y del hábitat de la población de los países de la región.

La evidencia de la persistencia y, en muchos casos, de la agudización de dichas situaciones críticas, lleva a formular un juicio adverso respecto de la efectividad de las políticas y de los instrumentos utilizados. Además, da pie para insistir en la necesidad de que las medidas diseñadas se refieran a los determinantes económicos, sociales y culturales que se encuentran en la base de los problemas que se pretende solucionar. La naturaleza estructural de las situaciones aludidas hacen imprescindible que las políticas específicas que se definan se inscriban, para ser efectivas, en estrategias más amplias de cambio social, y sirvan para el logro de los objetivos del desarrollo.

En este sentido es necesario subrayar algunos conceptos ya mencionados.

Del reconocimiento prácticamente consensual de que en la raíz de la crisis actual --tanto en sus expresiones generales como en aquellas más específicas del ámbito de los asentamientos humanos-- se encuentran elementos de tipo estructural que crónicamente han incidido en el desarrollo de los países, se desprende que las soluciones que se propongan deben rebasar lo coyuntural, basándose en que la "salida" de la crisis no significará de manera alguna el retorno a la situación anterior a la presente década. Muchos, si no todos de los efectos de la crisis, perdurarán como elementos constitutivos de una nueva realidad. La crisis representa, desde esta perspectiva, una etapa de transición entre un sistema socio-económico y político que se agota y esa nueva realidad.

De ahí que habría que considerar la necesidad de nuevas formas de organización de la vida urbana, en sustitución de las actuales, que son contradictorias con el estilo alternativo de desarrollo que probablemente surja al superarse la crisis actual.

En cuanto se refiere a los asentamientos humanos, se ha hecho obvio que el modelo que ha prevalacido hasta ahora no es una respuesta adecuada a los problemas urbanos de las sociedades del Tercer Mundo en general y de América Latina en particular.

A este respecto cabe destacar que una de las consecuencias sociales del modelo de desarrollo prevaleciente en los países de la región en las últimas décadas ha sido un aumento más que proporcional del consumo de los sectores de ingresos más altos, que estuvo acompañado por un recorte de la capacidad del sector público de satisfacer las necesidades habitacionales de los grupos de menores ingresos.

/Las tendencias

Las tendencias advertidas en cuanto a la urbanización en América Latina, así como sus consecuencias, tornan prioritaria la tarea de enfocar la proposición de políticas referidas al fenómeno del asentamiento humano, y específicamente de los asentamientos urbanos, desde la perspectiva más amplia de su inserción en los procesos del cambio social y del desarrollo.

En este sentido, es necesario tener presente, además, que las políticas públicas respecto a los asentamientos no son sino parte del total de decisiones que inciden sobre la estructura y el funcionamiento del sistema de asentamientos de un país en un momento determinado. En realidad, las decisiones que se adoptan a escala de empresas y de familias pueden tener mayor gravitación que las de los agentes públicos en la configuración de las corrientes migratorias y en la determinación del patrón de asentamiento y de la estructura urbana. Tales decisiones responden, entre otras consideraciones, a situaciones de mercado, de localización de recursos naturales y de percepción de oportunidades cuyo horizonte suele ser de corto plazo; los efectos espaciales, económicos, sociales y políticos globales de más largo plazo no necesariamente se toman en consideración. Los cursos de acción de la autoridad pública, por el contrario deberían, al menos en teoría, someterse a criterios de índole general y de largo plazo, resultantes de la aplicación de un modelo del funcionamiento total del sistema social; asimismo, dicha acción debería ajustarse a los dictados de una estrategia de desarrollo que permitiera alcanzar metas y objetivos globales y sectoriales.

Con frecuencia la efectividad de las decisiones que adoptan los agentes privados --en términos de la rapidez con que se concretan, de su relativa irreversibilidad y de la condición más bien segmentada del campo de acción que comprenden entran en conflicto, o al menos no se articulan aproximadamente, con los de decisión del sector público. Habitualmente la falta de comunicación y de integración de ambos tipos de agentes torna poco operativo el sistema de planificación nacional y lleva a los gobiernos a situaciones de hecho respecto de las cuales no les cabe sino una actuación *ex post*, que demanda un esfuerzo permanente, no menos oneroso que insuficiente, para "solucionar" los problemas generados por la acción privada. Esta falta de integración se deriva, en no pequeña medida, de la rigidez o del carácter más bien rutinario de la legislación e institucionalidad vigentes.

Varios de los países latinoamericanos han formulado, en diversos períodos de los últimos decenios, algún tipo de política acerca de materias que guardan estrecha relación con el proceso de asentamiento de la población, la urbanización y la estructura y funcionamiento de algunos asentamientos urbanos de gran tamaño. Dichas políticas, sin embargo, han sido generalmente de índole sectorial y, como ya se ha sostenido, han tenido un tono esencialmente correctivo de situaciones percibidas como problemáticas. Como ejemplo de ellas puede señalarse la variada gama de enfoques programáticos, a veces dotados de sólidos fundamentos técnicos, orientados a solucionar el problema habitacional de las grandes ciudades o a resolver las deficiencias de transporte y vialidad urbanos.

En algunos países se han esbozado también políticas destinadas a contrarrestar las tendencias concentradoras en las grandes ciudades, para lo cual se han utilizado instrumentos legales tales como los que pretenden prohibir el establecimiento de nuevas industrias en determinadas localizaciones o incentivar, mediante ventajas tributarias y la habilitación de dotaciones físicas, su

/emplazamiento en

emplazamiento en ciertas regiones o ciudades. A su vez, el sector agrario ha sido motivo de una serie de programas tales como los de reforma agraria que, con múltiples variantes, se han puesto en práctica en diversos países de la región; también deben mencionarse los planes de colonización y los proyectos de fomento a las actividades agroindustriales.

Sin embargo, y aun cuando en algunos países se ha otorgado gran relevancia política a la planificación nacional de los asentamientos humanos y a la protección ambiental, sigue siendo excepcional la formulación de políticas globales de urbanización y desarrollo urbano integradas en estrategias nacionales de desarrollo.

Resulta complejo intentar una evaluación de las políticas aplicadas, aun cuando se advierte una generalizada insatisfacción respecto de sus frutos. En rigor, la modificación del orden de cosas existentes constituye una tarea extremadamente difícil, no sólo por el insuficiente conocimiento acerca de los factores determinados y las variables que intervienen en el proceso de urbanización y en la distribución espacial de la población, sino también por las condiciones que rigen las formas de intervención en la realidad socioeconómica y espacial. Las presiones ejercidas por los diversos grupos de interés, las pautas institucionales que rigen las formas de apropiación, el componente de inercia implícito en las inversiones realizadas, la ausencia de estrategias de desarrollo claramente definidas, la gravedad que revisten las deficiencias masivas en materia de vivienda y servicios y la inestabilidad de los mecanismos políticos, son sólo algunos de los muchos elementos que en la mayoría de los casos dificultan la adopción de medidas que sean algo más que paliativos para aquellos problemas que reflejan situaciones de índole estructural.

Dentro de la perspectiva trazada, se entiende que las políticas dirigidas al proceso de asentamiento humano en su acepción más amplia se refieren al modo en que dicho proceso se relaciona con las estructuras productivas, sociales, políticas y aun ideológicas. El análisis científico que corresponde a estas políticas deberá realizarse, entonces, conforme al supuesto de que estas últimas constituyen normas de conducta pública inscritas dentro de estrategias globales de cambio. Por consiguiente, es necesario reiterar la importancia que reviste el estudio de las relaciones entre el proceso de asentamiento y el desarrollo, en tanto tarea prioritaria para la formulación, ejecución y evaluación de políticas que se hagan parte del proceso de planificación del desarrollo.

Al considerar las políticas públicas en relación con el proceso de asentamiento humano, surgen inevitablemente algunas cuestiones fundamentales. La primera de ellas tiene que ver con las posibilidades reales de lograr intervenciones útiles en un fenómeno tan complejo que deriva de las políticas nacionales de desarrollo general, empleo, población, distribución del producto y bienestar social, cada una de las cuales tiene sus propias dificultades conceptuales y operativas.

/Otro aspecto

Otro aspecto importante es aquel relativo al contenido y alcance de las políticas de asentamiento humano. Si ellas han de concertar en el ámbito geográfico las políticas generales de desarrollo y las políticas sectoriales --de empleo, distribución de ingreso, población, bienestar social, etc.-- cabría preguntarse hasta qué punto es posible sólo con instrumentos de política sectoriales modificar las tendencias de la localización de la actividad económica y de la distribución espacial de las inversiones de capital social básico a fin de crear deliberadamente nuevas concentraciones de inversiones públicas y privadas para orientar la distribución de la población.

Habría que examinar, también, las posibilidades reales de reorientar, en el ámbito local, los programas de vivienda, infraestructura y servicios de modo de adaptar de manera más eficaz las asignaciones del gobierno central a las necesidades específicas de cada lugar. La forma como se organiza la comunidad para la atención de sus necesidades de habitación, infraestructura y servicios y la forma mediante la cual se producen estos bienes y servicios son dos aspectos de la actividad humana que se tornan concretos sólo en contacto con las condiciones específicamente ecológicas y culturales de cada lugar geográfico. Las políticas nacionales de asentamiento humano no podrían por sí solas ofrecer soluciones apropiadas para la diversidad de climas, topografías y culturas que componen el mosaico nacional. Las políticas de asentamiento tienen, pues, implícita o explícitamente, una dimensión local.

En América Latina existe una tradición centralista de la administración local y una inveterada costumbre de aplicar técnicas importadas de manejo del hábitat que por lo general no corresponden a las necesidades y peculiaridades de la población, por lo menos de su inmensa mayoría.

Esta situación, que está estrechamente vinculada al estilo de desarrollo concentrado y dependiente que es característico de la mayor parte de los países de la región no debería, sin embargo, proyectarse hacia el futuro. Sería difícil concebir un verdadero esfuerzo de liberación económica y cultural sin un fortalecimiento de la participación política en la escala de la comunidad local. De allí que la intervención de la población en las cuestiones que atañen directamente a la calidad de vida y se relacionan con la construcción y reposición del hábitat resulte indispensable no sólo para garantizar la adecuación entre oferta y demanda de bienes y servicios habitacionales, sino también y principalmente para movilizar las fuerzas creadoras y organizativas de la comunidad. De esta manera se logrará una mayor identidad de la población con su hábitat --y por esta vía con el país-- y se podrá lograr, también, en las diversas comunidades una conciencia colectiva y autodeterminación y de capacidad para valerse por sí mismos, dos de las condiciones de un desarrollo autónomo.

El libre juego de las iniciativas locales con los determinantes nacionales es parte importante de una verdadera estructura democrática; una política de gestión descentralizada del hábitat es, por lo mismo, un elemento complementario de las políticas de asentamiento humano de alcance nacional. El grado de desarrollo de los países de la región parece requerir de esta dimensión local, hasta ahora ausente o muy limitada, sobre todo si se entiende que el desarrollo es básicamente social y no solamente crecimiento del producto.

Si se define el asentamiento humano --en singular-- como el proceso de ocupar, organizar, equipar y utilizar el territorio para adaptarlo a las necesidades de la población, la acción del sector público aparece como un conjunto de intervenciones deliberadas en el curso "espontáneo" del asentamiento con el fin de adecuarlo a las estrategias de desarrollo y bienestar social del país. Dichas intervenciones formarían parte, de este modo, de políticas de ordenamiento territorial, cuyo principal elemento sería la distribución geográfica de la población y de la actividad económica.

Si se entiende por asentamientos humanos --en plural-- a las manifestaciones físicas y ambientales del proceso de desarrollo dentro de contextos geográficos, históricos y culturales específicos, las políticas adquieren un sentido diferente, no sólo en cuanto a la escala de su ámbito de aplicación, sino también en su contenido. Desde este punto de vista, no se trataría tanto de intervenir fenómenos sociales, como las migraciones, por ejemplo, que se sitúan más allá del control local, cuanto de crear un medio ambiente --hábitat-- coherente con los objetivos sociales del desarrollo, controlando su calidad a lo largo del tiempo. En este sentido se trataría de optimizar, en un contexto territorial definido y con la participación de la comunidad, las relaciones entre la sociedad local y su entorno natural y cultural. Las intervenciones locales y por lo tanto su planificación tendrían así como objetivo el mejoramiento de la calidad del hábitat, con la participación de la colectividad local en la definición de sus necesidades, en la satisfacción de las mismas a través del esfuerzo colectivo y en la gestión de los aportes del gobierno central.

Aceptadas las definiciones precedentes, las políticas de asentamiento humano --en singular-- aparecen con características diferentes de las de los asentamientos humanos, en plural. Las primeras deberían tener como objetivo el ordenamiento del territorio nacional en función de un estilo particular de desarrollo, mientras que la construcción ordenada del hábitat humano y el control de su calidad debería ser la finalidad de las segundas.

La primera consecuencia de estas reflexiones iniciales es la separación conceptual y práctica de dos áreas de trabajo metodológico: la planificación del asentamiento humano como componente fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo social y económico, y la planificación local del hábitat. La primera se refiere a formas de intervención en los procesos de asentamiento; la segunda a la construcción ordenada del entorno local y la calidad de vida de las comunidades territoriales. La primera corresponde a los centros de decisión nacional y principalmente tiene que ver con el Estado; la segunda pertenece al campo de preocupación de los municipios y los gobiernos locales de mayor jerarquía, y se refiere a la nación.

## 1. Algunas áreas de políticas específicas

Ya se ha señalado que el proceso de asentamiento toma en la región modalidades determinadas que se caracterizan por una fuerte tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades económicas, especialmente en las metrópolis nacionales; por una gran dispersión rural; por una escasez de ciudades de rango medio, y por el carácter precario que tiene para un sector creciente de la población en asentamiento urbano.

Dado que los fenómenos mencionados como tales sólo pueden modificarse en el largo plazo, ya que su origen se encuentra en procesos sociales más globales, sólo las situaciones problemáticas que les son inherentes pueden constituir el objeto de las políticas de asentamiento de corto y mediano plazo.

### a) El desarrollo urbano concentrado

La concentración metropolitana es tal vez la expresión más crítica de los profundos desequilibrios que caracterizan a los asentamientos humanos de casi todos los países de la región, en que, por otra parte, son una consecuencia prácticamente inevitable de los estilos de desarrollo de concentración-dependencia.

En efecto, las grandes ciudades de la región presentan agudos problemas de diseconomías de escala, de congestión del tránsito, de altos niveles del costo de vida, de deterioro físico, de escasez y precariedad de los servicios, de ineficiencia creciente de la administración de alienación, de desintegración social, de progresiva diferenciación social y económica, etc., que aun cuando no parecen neutralizar las ventajas que la concentración urbana tiene para la población que vive en las áreas metropolitanas, han producido un sentimiento generalizado de malestar con respecto a dichas grandes ciudades.

Frecuentemente, en términos de formulación de políticas, este malestar se ha traducido en diversas propuestas de descentralización, tema sobre el cual caben algunas observaciones.

En primer lugar es necesario anotar que el concepto de descentralización no es de aplicación indiscriminada. En los países pequeños, cuya frontera económica ha sido ya ocupada, no sería conveniente, ni siquiera posible, evitar un patrón de alta primacía en el sistema, que en general se comporta como el de una región metropolitana donde los principales problemas son de relación geográfica y no de cambio de funciones de las unidades del sistema urbano. En cambio, mantener un patrón de ciudad-estado en un país grande, con espacios económicamente vacíos, sería equivalente a aislar poblaciones y recursos y, por lo tanto, a limitar artificialmente la frontera económica.

Resulta de este modo que la insatisfacción por el alto grado de concentración de la población y de las actividades económicas en las metrópolis de mayor tamaño no podría resolverse en todos los casos mediante la descentralización de funciones; en otras palabras la concentración es una condición relativa, cuyos

efectos no pueden corregirse siempre a través de cambios en el ordenamiento territorial. El tamaño del país, su grado relativo de integración económica y las características de su economía son, entre otras, las variables fundamentales que determinan la jerarquía de los asentamientos del sistema urbano.

Es necesario hacer notar, en segundo término, que la descentralización entraña altos costos económicos y exige del apoyo masivo y continuado del Estado. Como la descentralización de actividades económicas requiere de la existencia de economías externas y de factores de organización, capital y recursos humanos, no es fortuito que las primeras concentraciones de inversiones industriales realizadas fuera de los centros tradicionales en América Latina hayan sido llevadas a cabo por empresas del sector público, en forma aislada o en asociaciones con consorcios multinacionales. Sólo las grandes empresas disponen de recursos de capital suficiente para realizar inversiones cuantiosas, capacidad de organización para iniciar nuevas actividades en gran escala y, personal debidamente calificado.

No debería olvidarse, por otra parte, que muchos de los problemas de las metrópolis dependen más de la organización del espacio, de la utilización del suelo y de su equipamiento que del tamaño del asentamiento. Muchos de los problemas de desarrollo de las metrópolis y grandes ciudades están más relacionados con la forma desigual de su desarrollo que con el tamaño de su población. Es más, este desarrollo desigual no está tan vinculado al rápido crecimiento de la demanda sino a la capacidad de atenderla, lo cual proviene básicamente, tanto de restricciones institucionales y económicas por el lado de la oferta, como de una carencia de tecnologías apropiadas.

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

Si se sustituye el transporte individual por sistemas eficientes de transporte colectivo, se podrían aliviar problemas de la mayor importancia para la calidad del hábitat metropolitano, incluso la contaminación producida por los vehículos automotores de combustión interna.

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

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

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

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

b) Las ciudades de rango medio

Otro conjunto de proposiciones de políticas de desconcentración se refiere a la creación o el fortalecimiento de las ciudades intermedias, entendiéndose que con estas medidas los problemas que se atribuyen a la concentración de población y de las actividades económicas quedarían resueltos en virtud del establecimiento de sistemas territoriales "más equilibrados".

Conviene señalar algunos de los argumentos que usualmente se utilizan para validar una acción planificada referida a los asentamientos humanos de rango medio:

i) En primer lugar se postula que la importancia de la planificación de los asentamientos humanos se origina en la necesidad de detener el explosivo crecimiento metropolitano, con su correlato de incrementos cualitativos de los costos sociales de urbanización y la amenaza a sus ecosistemas naturales de pertenencia;

ii) Luego, se sostiene que las ciudades de rango medio serían capaces de sostener formas de desarrollo --con diversos grados de autosuficiencia-- en sistemas regionales periféricos, internalizando importantes economías de escala, externas y territoriales, a lo menos suficientes como para originar un orden territorial nacional que implique una ocupación del territorio más homogénea y geopolíticamente más estable;

iii) De la misma manera se enfatiza la necesidad de superar los fenómenos asociados a la dispersión de la población rural y a las dinámicas de las formas productivas agrícolas predominantes, lo que supondría también un ordenamiento jerarquizado de asentamientos humanos;

iv) Se sostiene, finalmente, que en el espacio de influencia de las ciudades de rango medio existen mayores posibilidades para la instauración de sistemas efectivos de participación de la base social organizada, condición entendida cada vez como más indispensable para estabilizar y sostener procesos democráticos y como fundamental para elaborar estrategias y proyectos.

En cuanto a recomendaciones para la formulación de políticas referidas a las ciudades intermedias, es preciso, primero, destacar que la heterogeneidad que presentan los países de la región impone a las proposiciones que se hagan en este campo el carácter de sugerencias de orden general que tendrán distinta validez en las diferentes situaciones del asentamiento humano.

Algunos principios fundamentales para la definición de políticas sobre asentamientos de rango medio son los siguientes:

i) Se requiere una estrategia global de configuración del sistema nacional de asentamiento humano que establezca el tipo de articulación espacial deseada entre la población, los recursos naturales y el conjunto de las actividades productivas. Esto supone considerar, al menos como una alternativa teórica, el diseño de un escenario en donde se presenten severas alteraciones del patrón predominantemente concentrador correspondiente a los estilos de desarrollo prevalentes en los países de la región, y que se fundamente en una imagen de organización territorial establecida en función de un objetivo central de equilibrio social y de mejoramiento sustantivo del acceso de las mayorías subatendidas a la satisfacción de sus necesidades esenciales. Por otra parte, el ordenamiento del territorio debe buscar el aprovechamiento cabal de las ventajas reales de los países, especialmente su dotación de recursos naturales y el resto de los factores que constituyen su potencial de desarrollo. Para ello parece necesario modificar significativamente la actual distribución concentrada de la población y las crecientes tendencias hacia la metropolización. La superación de las tendencias actuales en esta materia es también necesaria para salir del espiral de costos crecientes de urbanización --predominantemente metropolitanos-- con los consiguientes efectos de deterioro de la calidad de vida y hábitat de las mayorías poblacionales.

En este contexto los asentamientos de rango medio ofrecen una alternativa estratégica factible --por cierto en el mediano y largo plazo, que es cuando se concretan los cambios significativos de la distribución de la población y de las actividades económicas-- de modificación del asentamiento humano, aprovechando las actuales dotaciones de infraestructura y las economías de escala y externas que ellos presentan.

ii) La superación de las precarias condiciones de vida de las mayorías sociales debe constituir el objetivo central de las políticas impulsadoras del desarrollo de las ciudades medias, configurando acciones de producción de

bienes y servicios destinados a responder a las necesidades básicas de las mayorías sociales, de generación prioritaria de empleos productivos en el ámbito no especializado y en las economías informales, y programas directos de mejora de la calidad de vida, de la infraestructura social y del hábitat. Las políticas concretas deberán plantear una redistribución social efectiva de las oportunidades, lo que deberá materializarse además mediante el uso de metodologías de evaluación de proyectos de inversión que valoren indicadores socialmente diferenciados de costo-beneficio.

iii) En la formulación y ejecución de las políticas sobre asentamientos humanos de rango medio debe asignarse un importante papel al Estado. Se trata de reafirmar el estratégico papel de las políticas públicas en la modificación del ordenamiento socioespacial nacional, y en particular en los subsistemas de asentamientos humanos con predominio de asentamientos de rango medio. La ausencia de un sector privado productivo de suficiente capacidad, los volúmenes de recursos requeridos en los proyectos de inversión más significativos, la necesidad de una coordinación permanente de las acciones, y los requerimientos técnicos, profesionales e institucionales, son factores que exigen una acción estatal más significativa en las estrategias para los asentamientos humanos de rango medio.

iv) Para llevar a cabo una política efectiva de priorización del papel de los asentamientos humanos de rango medio es condición necesaria una descentralización gubernamental eficaz. Este proceso de reajuste institucional debe implicar una importante transferencia de responsabilidades desde los ámbitos sectoriales centrales, así como el fortalecimiento de los gobiernos locales y la creación de corporaciones regionales con significativos grados de autonomía. Para ello es requisito, por una parte, una asignación presupuestaria nacional que dé cuenta de la efectiva priorización de los subsistemas regionales y subregionales de asentamientos humanos y, por otra, el establecimiento de la correspondiente autonomía en el uso de estos presupuestos descentralizados. Las políticas de descentralización deben comprender medidas para poner en práctica formas democráticas efectivas que reconozcan plenamente a las organizaciones sociales y motiven la participación de las fuerzas activadoras existentes en los asentamientos de rango medio. Un nuevo marco institucional y legal debe respaldar estas iniciativas; en él deberán incorporarse diversos mecanismos de control social del proceso de descentralización.

v) La activación de los asentamientos humanos de rango medio depende en buena medida del efectivo reconocimiento del carácter protagónico que tiene la población en la definición, ejecución y control de programas y proyectos. La organización de la comunidad es factor clave en la puesta en práctica de modalidades innovadoras de planificación en contextos socioespaciales. Es fundamental la autonomía de los movimientos sociales como base de una sólida participación en toda la gestión de programas y proyectos, así como el pleno reconocimiento de estas organizaciones de base como actores directos de planificación. La escala local --en particular en el escenario propio de los asentamientos de rango medio-- aparece como especialmente adecuada para canalizar las diferentes formas de participación hacia eficaces modalidades de planificación.

vi) Las políticas de activación de los asentamientos humanos de rango medio deben usar la totalidad de los recursos disponibles, en especial los no convencionales. Diversas consideraciones conducen a este principio fundamental en las proposiciones de políticas: principalmente, la constatación de la notable subutilización de los recursos denominados no convencionales --determinados insumos materiales, algunas técnicas productivas específicas, la propia organización popular, las formas de trabajo solidario y otros-- que son absolutamente indispensables en contextos restrictivos de recursos materiales y financieros, que constituyen el escenario futuro más probable en América Latina. Es especialmente necesario reforzar la idea de que una parte importante de las necesidades esenciales de vivienda y hábitat de significativos porcentajes de la población de los asentamientos de rango medio son atendidas mediante los mecanismos propios de la economía informal, lo que prueba que en torno a esos procedimientos existe una gran dotación de recursos materiales, organización social y tecnologías todo ello disponible para la aplicación de líneas sustantivas de política.

vii) Las políticas de desarrollo de los asentamientos humanos de rango medio deben tomar cada vez más en cuenta la cuestión de la protección de los ecosistemas naturales, para reivindicar así la cuestión ambiental como un aspecto relevante de la planificación de los asentamientos de rango medio. La significativa urbanización de suelos agrícolas de alta productividad, el consumo intensivo y selectivo de recursos naturales no renovables, los importantes grados de contaminación de aguas y aire y el importante desgaste de la calidad de los suelos, son todos aspectos del deterioro ambiental que deben considerarse prioritariamente en la planificación y gestión de los asentamientos humanos de rango medio.

c) Los asentamientos rurales

La proyección de la situación presente permite entrever que la simple evolución de las tendencias actuales no reducirá las contradicciones y los conflictos existentes en las áreas rurales. Aun cuando es cierto que la creciente capitalización de la agricultura dará lugar, sin duda, a un mayor intercambio con la metrópolis, no es menos cierto que dicho intercambio no favorecerá necesariamente a las zonas rurales. Por otra parte, los cambios que se han observado en la ocupación seguirán ahondando la distancia que separa la agricultura "moderna" de los sectores campesinos que dependen de la agricultura de subsistencia, especialmente por cuanto el empleo de mano de obra estacional tenderá a crecer en la región como consecuencia de los altos costos de expansión de la frontera agrícola.

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

Esta situación general provoca un círculo vicioso para los asentamientos humanos rurales. Mientras que por un lado la precariedad de su equipamiento, la falta de canales de comercialización y la distancia a los mercados coloca a las unidades agrícolas en condiciones desfavorables para la utilización de

/sus recursos,

sus recursos, aumentando progresivamente su empobrecimiento, por otro se debilita la acción de los centros poblados como agentes dinamizadores de la producción rural.

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

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

Una opción diferente, pero no necesariamente excluyente de la anterior, consiste en aumentar la capacidad de absorción de la mano de obra campesina en las zonas rurales. Aquí se abren nuevamente dos opciones según se prefiera: la empresa grande o la pequeña como medio para lograr este objetivo. En la primera opción subsistiría el problema de mantener una forma de intercambio que favorece netamente a la metrópolis. Esta posibilidad está vinculada, además, con la expansión del empleo estacional como forma dominante de ocupación rural, sobre todo porque la región atraviesa aparentemente por una etapa de agotamiento de su frontera agrícola. Los estudios que se han hecho al respecto permiten anticipar que en el futuro posiblemente predominará esta forma de ocupación.

En estas condiciones es posible que se intensifiquen las tendencias que ya se evidencian hacia la concentración del proletariado agrícola en asentamientos de tamaño intermedio, y que el aumento de la población rural "flotante" que se ha observado en el pasado reciente dé lugar a una cierta concentración espontánea motivada por las posibilidades de combinar formas de ocupación urbana y rural. Persistirá el problema de los bajos niveles de remuneración de las ocupaciones estacionales y, por lo tanto, la dificultad de ofrecer a esta población servicios básicos, aun cuando se suponga un sustancial incremento de las inversiones de capital social básico del sector público.

La posibilidad de intensificar la ocupación rural mediante el desarrollo de pequeñas empresas agrícolas de base familiar depende, en gran parte, de las posibilidades de acentuar los procesos de reforma agraria, los que, mejorados en cuanto a políticas y procedimientos, son, potencialmente, un mecanismo útil para alterar la distribución de la población agrícola mediante el aumento de su concentración.

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

Cualesquiera sean las opciones adoptadas por los países para resolver los problemas del hábitat rural, tendrá que tenerse en cuenta la necesidad de mejorar la eficacia de la acción del Estado; en la mayor parte de las experiencias se observa una tendencia a la discontinuidad de las políticas, junto con una falta de estabilidad de los programas. Por lo general, el asentamiento humano no ha formado parte integrante de los programas y proyectos de desarrollo rural.

La planificación territorial podría contribuir a elevar la eficacia de la intervención del sector público en el ámbito rural. Podrían, por ejemplo, aprovecharse las tendencias observadas en el proletariado agrario a concentrarse en poblaciones de tamaño intermedio, con el fin de dotar a estos asentamientos de mejores servicios básicos, realizar programas de viviendas de costo realmente bajo y crear centros de información laboral para orientar la localización de la población flotante y facilitar sus desplazamientos hacia los centros de trabajo estacional. Del mismo modo, podría pensarse en aprovechar algunas experiencias de desarrollo regional integrado para combinar la planificación agropecuaria con planes de asentamiento de la población, a fin de obtener las condiciones de escala y diversificación de funciones que permitan incrementar las relaciones urbano-rurales y ofrecer oportunidades de trabajo favorables a los intereses de la producción agrícola e industrial.

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

#### d) Vivienda, infraestructura y servicios

Los problemas en este terreno provienen fundamentalmente de un desajuste entre el crecimiento de las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios y la capacidad social de satisfacerlas. Por una parte, el veloz crecimiento de la población urbana, y por otra las limitaciones de recursos aplicables a inversiones de capital social básico, han establecido una distancia que lejos de disminuir parece aumentarse. Esta circunstancia se debe no sólo al saldo de necesidades no satisfechas que se van acumulando, sino también a la evolución de la naturaleza y calidad de la demanda de vivienda, infraestructura y servicios y a la tendencia a la elevación del costo de asentamiento y de la vivienda por habitante.

La evaluación de las experiencias llevadas a cabo en materia de programas y proyectos en este campo demuestra claramente que las medidas adoptadas han sido insuficientes y que las metas establecidas no han sido alcanzadas. Este hecho establece la necesidad de elaborar políticas que se propongan objetivos

/realistas y

realistas y se alejen de las soluciones tradicionales, las cuales, si bien pueden ser útiles en otras condiciones, no resultan eficientes, como se indicó, en una situación caracterizada por tasas inusitadas de crecimiento urbano y reducida capacidad de expansión de las inversiones de capital social básico.

En otros documentos de la Secretaría se definió el proceso de producción de vivienda, infraestructura y servicios como una función continua dentro de la cual pueden identificarse varios puntos de estrangulamiento. Así pudieron determinarse zonas de conflicto tales como la falta de relación entre las necesidades sociales y las disponibilidades; la limitación de los recursos disponibles en relación con dichas necesidades; los altos precios de la tierra y de la construcción en relación con los ingresos medios de la población, y la concentración social y geográfica de la oferta de vivienda, infraestructura y servicios.

Los procesos de producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios se llevan a efecto en la región básicamente mediante tres tipos de sistemas: el mercado inmobiliario libre, los respectivos programas del sector público, y el sector informal.

Diversas opciones estratégicas pueden sugerirse para mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y distribución arriba indicados, pero ellas deben concebirse y aplicarse de manera sistemática en un marco nacional en el cual se definan el ámbito de operación de cada uno de estos sistemas y su mutua compatibilidad. El empleo de métodos de planeamiento que señalen metas para cada uno de dichos sistemas y que asignen los recursos disponibles a cada uno de ellos en función de los sectores de población a los que sirven, parece constituir la primera condición para el éxito de cualquier esfuerzo por mejorar la calidad material de los asentamientos. Aun cuando pudiera superarse el problema que han experimentado varios países de la región en que se ha aplicado una sucesión de políticas a veces contradictorias, se mantendría todavía el peligro de que se emplearan enfoques incompletos mientras los problemas de la vivienda, infraestructura y servicios no se examinen dentro del contexto de los sistemas en los cuales se producen y distribuyen.

El primer problema que deberá resolverse atañe a la continuidad de los programas y la integración de todos los sistemas en los planes globales de desarrollo y en los programas sectoriales de vivienda, infraestructura y servicios.

La integración de los diferentes sistemas y la determinación de metas a cada uno exige tomar decisiones sobre el modo de considerar al sector informal, cuyas características difieren sustancialmente de los otros dos, especialmente dada la importancia que de hecho ha alcanzado en la mayor parte de los países de la región la producción directa del sector popular en la solución de sus problemas de vivienda y servicios.

La cuantificación y calificación de las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios de la población plantea desde luego una condición indispensable para la adecuación de la oferta. Como se ha hecho notar al examinar el tema, los métodos aplicados con este propósito distan mucho de ser eficientes. No hay duda que una mayor participación de la población representaría el mejor modo de asegurar efectivamente la expresión de dichas necesidades. Existen,

/en efecto,

en efecto, maneras de incorporar dicha participación que van desde encuestas y sondeos de opinión hasta el establecimiento de nuevas formas de gobierno, en las cuales la gestión del hábitat y ciertos mecanismos de decisión sobre el gasto público sean transferidos a gobiernos locales directamente elegidos por la población y dotados de poder y recursos suficientes.

El problema de la tecnología aplicada a la producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios presenta otro aspecto crítico que debería ser encarado con el mayor rigor. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas constituye un factor decisivo que puede tener importantes efectos sobre todos los sistemas de producción y distribución, especialmente en el sector popular. En este sector existe, posiblemente más que en ningún otro, una considerable reserva de creatividad cuyo quehacer se ve limitado por falta de apoyo científico y tecnológico.

Los estudios realizados sobre tecnología para los asentamientos humanos permiten señalar que prácticamente toda la tecnología aplicada a los asentamientos humanos en la región ha sido importada desde los países desarrollados, donde fue generada en respuesta a condiciones económicas, ecológicas y culturales muy diferentes. La inadecuación tecnológica contribuye a que los costos de construcción resulten muy elevados.

Se ha estimado que para dotar de vivienda y servicios a la población que anualmente se incorpora a las zonas urbanas de América Latina --unos 10 millones de personas como promedio hasta fines de siglo-- sería necesaria una inversión de 40 mil millones de dólares por año, es decir, el equivalente de toda la inversión fija de la región en 1970. Indudablemente con los costos y estándares actuales no es posible dar vivienda a esta población en condiciones adecuadas. Esta circunstancia indica la imperiosa necesidad de racionalizar las normas vigentes para adecuarlas a las características nacionales y a las posibilidades reales de la inmensa mayoría de la población. Por otra parte, habrá que lograr sustanciales reducciones en el costo de la construcción, así como mejorar los criterios de diseño arquitectónico y urbanístico. Sin embargo, la capacidad instalada en materia de investigación tecnológica aplicada al asentamiento humano es notablemente reducida, y la que existe está orientada prácticamente en su totalidad al diseño y construcción de viviendas medias.

El problema de la tierra es un tema absolutamente central para cualquier política de desarrollo urbano. La ocupación del suelo no sólo es la actividad inicial de todo proceso de asentamiento, sino que la renta de la tierra es el principal factor en la constitución de la estructura urbana. Las políticas aplicadas hasta ahora para controlar la tendencia a una continua elevación del valor de los terrenos urbanos por sobre el índice general de precios, han sido parciales y no han formado parte de un enfoque integral del desarrollo urbano ni han sido consideradas dentro de la perspectiva del desarrollo general. Los métodos aplicados hasta hoy han sido principalmente restrictivos y se han limitado en gran parte al control de los alquileres. La aplicación de gravámenes a la propiedad tampoco ha afectado significativamente el mercado inmobiliario. Del mismo modo, los escasos esfuerzos para recuperar parcialmente la plusvalía generada por las inversiones públicas sólo han contribuido a encarecer la tierra.

De todos modos, la aplicación de políticas destinadas a frenar el mercado monopólico y la especulación se ha visto limitada a unas cuantas fórmulas dentro del vasto repertorio desarrollado por los países capitalistas, para no mencionar otras medidas aplicadas en los países de economía mixta. La falta de interés que ha tenido su experimentación en la región plantea dudas respecto de las causas del fenómeno. Algunos autores del tema han señalado, por ejemplo, que son razones vinculadas a la estructura del poder local más que restricciones de tipo estructural las que mantienen la situación al margen de la gestión política.

Es importante señalar que la solución del llamado problema de la tierra es una condición necesaria para una política urbana eficaz. Para ello parece necesario examinar la forma específica en que opera el mercado inmobiliario, así como también el papel que adopta el capital financiero moderno dentro de cada mercado. Hay claros indicios de que la especulación en la tierra urbana no procede tanto de la retención de terrenos por los terratenientes --cuya importancia ha tendido a disminuir, por lo menos en las grandes metrópolis-- como de la acción concertada de consorcios de promotores, empresas constructoras y grupos financieristas que actúan principalmente a través de grandes proyectos habitacionales y comerciales.

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

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

En las últimas décadas se ha intentado en varios países crear fondos nacionales con recursos provenientes de las reservas de jubilación de los trabajadores, pero los altos costos de la construcción y de la tierra han obstaculizado la expansión de los programas y no se ha conseguido reducir de manera importante las necesidades insatisfechas. Otra fórmula ensayada, el sistema de ahorro y préstamo, se desarrolló rápidamente en los años cincuenta y sesenta hasta alcanzar lo que parece ser un límite impuesto por la capacidad de ahorro de los grupos de clase media a los cuales sirve.

Hay que destacar que, aun cuando durante casi dos decenios la región recibió recursos externos de costo reducido (del orden de mil millones de dólares por año como promedio) a través de un programa de cooperación internacional, la capacidad de producción no se ha elevado de modo sensible, y los déficit han seguido acumulándose.

/Las circunstancias

Las circunstancias señaladas parecen indicar una situación crónica, cuyas opciones instrumentales se han agotado y que no sería posible superar sin un cambio en las políticas generales de desarrollo.

e) El asentamiento precario

Cualquier proyección realista de la situación de los asentamientos humanos debe reconocer que, en las condiciones actuales, el asentamiento precario se mantendrá en el futuro como una de las principales formas de ocupación, organización, equipamiento y utilización del espacio urbano. No es aventurado suponer que esta forma particular de asentamiento se constituirá en una modalidad habitual de crecimiento de las ciudades. No será pues posible seguir encarando este problema en la forma en que hasta ahora se ha venido haciendo.

Las estrategias que pueden concebirse en cuanto al asentamiento precario se inscriben en dos grandes opciones que no son excluyentes: la absorción de las demandas de los grupos que se asientan precariamente mediante los mecanismos del mercado, y el apoyo a las actividades que en este sentido lleva a cabo el sector informal.

La primera requiere de un aumento sustancial, tanto de los ingresos de los grupos más pobres, como de los recursos públicos asignados al sector vivienda. Aun cuando la segunda condición pudiera ser posible, quedaría todavía la primera, la cual no podría hacerse efectiva sino que en el largo plazo. En ese período, la situación se habrá agravado de forma tal que la opción indicada se hará prácticamente inviable.

Pocas dudas caben, por consiguiente, de que la segunda opción parece ser la más realista. Ella implica, sin embargo, el reconocimiento de formas particulares de organización, la dotación de instrumentos legales y financieros que permitan la gestión local del asentamiento, la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, y el establecimiento de formas de habilitación de terrenos que ofrezcan alternativas al mercado inmobiliario formal.

En este contexto habría que, en primer lugar, encontrar una solución permanente para el problema de la propiedad de la tierra de los asentamientos ya establecidos y disponer de tierra urbana para nuevos procesos de asentamiento, materia a la cual ya se hizo referencia.

En segundo lugar, debería abordarse el problema del reconocimiento de formas de organización y equipamiento que frecuentemente contrarían leyes y reglamentos vigentes. Ello supone, entre otros asuntos, otorgar personería jurídica a las asociaciones de pobladores de asentamientos precarios de modo de habilitarlas como sujetos de crédito y de gestión equivalente a otras organizaciones cooperativistas.

En tercer lugar, sería necesario poner tierra, materiales de construcción y recursos financieros a disposición de las organizaciones gestoras del proceso, lo cual supone la asignación de recursos adicionales de inversión social o la

/transferencia de

transferencia de subsidios del tipo que suele asignarse a los programas de vivienda, infraestructura y servicios del sector público y que benefician a otros sectores de la población.

En cuarto lugar, las tecnologías empíricas actualmente aplicadas en este tipo de asentamientos ofrecen dificultades prácticas y muestran escasa eficiencia en el uso de la fuerza de trabajo, como consecuencia de la falta de renovación técnica y de la discontinuidad de los procesos de construcción. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas para el asentamiento precario es una actividad que debe iniciarse de inmediato. Más específicamente, las políticas relativas a los asentamientos humanos deberían referirse a cinco conjuntos de materias fundamentales.

i) La participación de la comunidad. Parece no haber duda de que cualquier esfuerzo sostenido y sistemático para mejorar la calidad del hábitat tiene que tener su fundamento en la participación popular, al menos por dos razones. La primera y la más importante es que una de las necesidades básicas del ser humano es justamente participar. La segunda se basa en que, en la práctica, puede ser decisivo para la ejecución de programas y proyectos, que a través de la participación popular es posible planificar, decidir, ejecutar y administrar programas y proyectos relacionados con el hábitat que realmente satisfagan las verdaderas necesidades de los habitantes, especialmente en cuanto se refiere a los asentamientos precarios.

Sin embargo, en muchas oportunidades, las políticas, los planes y los proyectos para los asentamientos precarios se deciden, diseñan, ejecutan y se hacen funcionar sin consideración alguna por el establecimiento de mecanismos de participación.

Frecuentemente a los planificadores --muchas veces ajenos a la vida cotidiana del tipo de entidad socioespacial que constituyen dichos asentamientos-- les resulta difícil entender los diversos tipos de organización que sus habitantes se dan para lograr la participación, y menos aún pueden promover nuevas formas y metodologías de planificación que incorporen a la población en las diversas etapas del proceso.

Para formular políticas viables en este campo, es necesario lograr un mayor conocimiento en relación con materias sobre: i) las formas prevaletentes de organización para la participación, especialmente de los habitantes de los asentamientos precarios; ii) los obstáculos que habitualmente se encuentran para lograr una mayor participación, incluyendo los provenientes de la falta de metodologías de planificación participativa; iii) las posibilidades reales de participación en los procesos político-administrativos locales, o en materias referidas a la satisfacción de necesidades tales como las de vivienda, agua, luz, alcantarillado, tierra, locomoción, etc.; iv) la caracterización de las organizaciones que han demostrado mayor eficacia como instrumentos de participación; v) cómo promover la participación; vi) la definición de los ámbitos de participación (por ejemplo, municipal, por población, por manzana, etc.), y vii) necesidad y características de una estructura que vincule la participación organizada en relación con el hábitat, con aquella que se ejerce en otros sectores de la sociedad.

ii) El rol del gobierno local. Desde el punto de vista administrativo-político, el gobierno local debería constituirse en un actor fundamental para asumir la responsabilidad de incidir en la problemática de los asentamientos precarios, toda vez que su "cercanía" al problema lo sitúa en una situación de privilegio.

Sin embargo, lo que en general se observa en América Latina es que, entre otras razones por la creciente tendencia a la centralización, el papel que las instancias locales desempeñan en la resolución de problemas reales de sus comunidades es muy poco significativo.

Las demandas de los habitantes de los asentamientos precarios tienden a ser representadas en las instancias centralizadas (ministerios, etc.) ante la imposibilidad política y financiera de los organismos locales de darles satisfacción adecuada.

En muchos de aquellos casos en que a dichos organismos se les ha otorgado suficiente capacidad como para asumir facultades que antes pertenecían a otros de tipo centralizado, éstas se han ejercido en contextos político-administrativos y económicos que, por su naturaleza centralista, han bloqueado la posibilidad de que ellos se transformen en interlocutores válidos para asumir las demandas provenientes de los asentamientos precarios. Más aún, lo que ha ocurrido es que los gobiernos locales no han sido capaces de reemplazar la acción de las instituciones centrales, entre otras razones, por las marcadas diferencias administrativas, financieras y políticas preexistentes entre ellos, las que han tendido a agudizarse.

Entendido el ámbito local como una instancia de planificación --acción de gran importancia en el proceso de la construcción del hábitat-- se hace necesario debatir sumariamente la capacidad precisa de las autoridades locales para actuar en los distintos problemas de los asentamientos urbanos precarios. Este tema se encuentra fuertemente vinculado con los procesos de descentralización institucional de los sistemas de planificación y con las dinámicas participativas de la base social organizada.

En cuanto a los gobiernos locales parece oportuno analizar algunos temas como: i) el marco socioeconómico y político como factor que incide en la gestión de los gobiernos locales; ii) la relación entre los organismos centrales y los locales para asegurar una acción local eficiente y eficaz; iii) los tipos de relación que pueden establecerse entre los integrantes de los asentamientos precarios y la instancia local, y iv) las modalidades que los habitantes de los asentamientos precarios han desarrollado para incorporarse a la gestión del medio urbano y a las actividades encaminadas a la satisfacción de sus necesidades básicas.

iii) Acceso a la tierra y a los servicios sociales y de infraestructura. Ya antes se mencionó que las posibilidades reales de acceso a la tierra constituyen un condicionante fundamental del proceso de asentamiento y de las estructuras socioeconómicas y espaciales en que se materializa.

/En efecto,

En efecto, uno de los determinantes más importantes del surgimiento de los asentamientos precarios es la imposibilidad prácticamente absoluta de los grupos de menores ingresos de acceder a terrenos debidamente equipados y articulados al medio social y económico de las ciudades, mediante el mercado y de acuerdo a las normas legales vigentes.

Las variadas soluciones que se han intentado implican, salvo algunas excepciones, formas de asentamiento de altas densidades --cuando no de hacinamiento-- y serias carencias de equipamiento e infraestructura, y han conducido a la marginación ecológica y concentración de grandes contingentes de población de extrema pobreza.

Parece importante entonces identificar elementos para una activa política de tierra e infraestructura, para cuyo fin sería importante investigar en relación con: i) la magnitud de la demanda de terrenos para resolver el déficit habitacional; ii) las posibles formas de crear un sistema eficiente de acceso al suelo por parte de los pobres urbanos; iii) criterios técnicos y jurídicos y elementos básicos para el diseño de políticas de tierra, y iv) criterios y normas para el diseño de políticas de infraestructura.

iv) Movilización de recursos, empleo y modalidades de financiamiento. Las actividades destinadas a la construcción, mejoramiento y conservación del hábitat o a la satisfacción de necesidades básicas o de servicios sociales se realizan por medio de inversiones que provienen del sector privado (fundamentalmente las familias) o de la asignación que hace el gobierno para estos fines de parte de sus ingresos. El monto de las primeras está en directa relación con el ingreso de las personas, con el acceso que ese ingreso permite al crédito público o privado, y con patrones de consumo estrechamente vinculados a la inserción de dichas personas en el espectro socioeconómico. La cuantía de las segundas depende, igualmente, del monto de los ingresos del gobierno, lo que, a su vez, depende del sistema productivo de la economía en su conjunto, como también del estilo de desarrollo predominante y de la forma que adopte la distribución sectorial de los recursos.

El comportamiento combinado de los condicionantes generales recién aludidos ha determinado una situación estructuralmente crítica en que las inversiones en vivienda, infraestructura y servicios son claramente insuficientes respecto de las necesidades, existiendo además una fuerte tendencia al deterioro de esta relación. La situación descrita es particularmente crítica en los asentamientos precarios, donde el volumen global de recursos movilizados es significativamente menor.

Dado lo anterior es fundamental definir el problema con nuevos enfoques que conduzcan a proposiciones alternativas de acción y a la definición de políticas que deben basarse en el uso eficiente de capacidades personales y colectivas y de recursos materiales y tecnológicos actualmente subutilizados.

En dicho contexto es importante indagar en relación a temas tales como: la prioridad nacional y sectorial para la asignación de los recursos financieros públicos para los asentamientos precarios urbanos; las prácticas gubernamentales y privadas en cuanto a sistemas, programas e instrumentos de financiamiento; alternativas de incorporación financiera de sectores marginados a programas formales; modalidades alternativas posibles de financiamiento para los sectores /marginados; las

marginados; las modalidades aplicadas por los propios grupos afectados; alternativas de movilización de recursos no monetarios en líneas de acción específicas, y nuevas formas de financiamiento y colaboración internacional.

v) Tecnología para la construcción del hábitat y la provisión de servicios.

Los elementos técnicos de los programas de vivienda e infraestructura se encuentran estrechamente vinculados con factores económicos y con dimensiones sociales y culturales. Ello, entre otras razones, porque dichos programas no se refieren, como es sabido, sólo a los aspectos materiales del hábitat, sino que también a aquellos vinculados a las inquietudes, aspiraciones, y necesidades sociales y culturales relacionadas con los esfuerzos por alcanzar una mejor calidad de vida familiar y de la comunidad, especialmente en cuanto a condiciones de trabajo, salud, educación y solidaridad, así como también en cuanto a las perspectivas de una acción comunitaria organizada. Desde ese punto de vista, el diseño de una política tecnológica efectiva no puede basarse exclusivamente en el uso de tecnologías convencionales, cuyos costos frecuentemente no pueden ser afrontados por los afectados y que frecuentemente son ecológicamente depredadoras y socialmente disociadoras.

En gran parte por esta causa, los grupos afectados por situaciones de hábitat precario y bajos niveles de vida han venido desarrollando, muchas veces sin el apoyo de expertos en la materia, un conjunto de iniciativas tecnológicas que pueden ser calificadas como más apropiadas desde el punto de vista cultural, de financiamiento y del medio ambiente. En este sentido les cabe a los organismos de gobierno --centrales y locales--, a las universidades, a las propias organizaciones comunitarias y a los centros de investigación, un papel importante de evaluación, normalización y promoción.

El rechazo a la búsqueda de tecnologías alternativas --entendidas como una forma más de cambio social-- se basa muchas veces en dos planteamientos. Uno es que la tecnología alternativa o apropiada sirve solamente para ser aplicada en una escala muy limitada; el otro se deduce del primero, y sostiene que esta tecnología, dada la escala de su aplicación, no es "socializable" y sirve sólo para quienes operan de manera individual en pequeñas agrupaciones.

Respecto de las tecnologías deberían formularse proposiciones sobre materias como: posibles nuevos criterios para la selección tecnológica de proyectos de construcción de viviendas, mejoramiento del medio en los asentamientos precarios y dotación de servicios, así como de proyectos sociales; la posibilidad de una aplicación masiva de tecnologías apropiadas; las consecuencias socioeconómicas del uso masivo de tecnología apropiada en los asentamientos precarios, y las tecnologías alternativas como estrategias de sobrevivencia y la satisfacción de las necesidades básicas.

La puesta en práctica de las medidas que en forma somera y esquemática se han sugerido en relación con temas claves para la formulación de políticas, representa una tarea de suyo compleja y de gran envergadura. Involucra un desafío científico y requiere de una toma de conciencia por parte de las autoridades y los estudiosos latinoamericanos que tienen ante sí la difícil responsabilidad de explicar los procesos sociales y económicos a la vez que de proporcionar criterios para su modificación. Se trata, sin duda, de un conjunto de acciones que trascienden el ámbito de la práctica teórica y técnica hasta alcanzar una dimensión política de mayor amplitud. El éxito de la empresa dependerá tanto del reconocimiento de la ineludible necesidad de profundizar el rigor de los análisis, como de la necesidad, no menos ineludible, de vincularlos estrechamente con los problemas concretos que enfrenta la mayoría de la población de la región.

Anexo

DOCUMENTOS UTILIZADOS EN ESTA SINTESIS

- CELADE, La población y el desarrollo. Hechos y reflexiones. Santiago de Chile, mayo de 1985, mimeografiado.
- \_\_\_\_\_, Características y tendencias de la distribución espacial de la población en América Latina y el Caribe, CPRD-8/34, Santiago de Chile, 1984.
- CEPAL, Dinámica y estructura del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe. Principales áreas críticas, E/CEPAL/SES.20/G.13, Santiago de Chile, 22 de marzo de 1984.
- \_\_\_\_\_, Perspectivas para la planificación municipal en América Latina, E/CEPAL/SES.20/G.12, Santiago de Chile, 21 de febrero de 1984.
- \_\_\_\_\_, La urbanización, el crecimiento urbano y la concentración en el proceso de asentamiento en América Latina. Una visión general, E/CEPAL/SES.20/G.9, Santiago de Chile, 16 de diciembre de 1983.
- \_\_\_\_\_, Población, urbanización y asentamientos humanos en América Latina. Situación actual y tendencias futuras (1950-2000), E/CEPAL/CONF.70/L.4, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1979.
- \_\_\_\_\_, El proceso de asentamiento humano en América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.5, Santiago de Chile, 25 de octubre de 1979.
- \_\_\_\_\_, La base material del hábitat, E/CEPAL/CONF.70/L.6, Santiago de Chile, 19 de octubre de 1979.
- \_\_\_\_\_, Políticas de asentamientos humanos para América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.7, Santiago de Chile, 11 de octubre de 1979.
- \_\_\_\_\_, El rol de la CEPAL en relación a los asentamientos humanos, E/CEPAL/IN.18.
- \_\_\_\_\_, Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe; teorías y metodologías, E/CEPAL/L.288, Santiago de Chile, 27 de julio de 1983.
- \_\_\_\_\_, Población y desarrollo en América Latina, E/CEPAL/CEGAN/POB.2/L.3, Santiago de Chile, 13 de octubre de 1983.
- Herrera, Ligia, Los asentamientos rurales, Proyecto CEPAL/CIDA, México, D.F., 1979, mimeografiado.
- Jordán, Ricardo, Notas introductorias al estudio de los asentamientos precarios urbanos. Santiago de Chile, octubre de 1983, mimeografiado.
- Jordán Squella, Ricardo, Sergio Galilea Ocón y Ricardo Jordán Fuchs, El rol de las ciudades intermedias en las estrategias alternativas de ocupación del territorio y de reorganización de los sistemas nacionales de asentamientos en América Latina y el Caribe, FNUAP, junio de 1985, mimeografiado.
- Sabatini, Francisco y Ricardo Jordán Fuchs, Public Land Acquisition in Latin America, Instituto de Estudios Urbanos, CNUAH, Santiago de Chile, abril de 1985, mimeografiado.
- Sunkel, Osvaldo, Ricardo Jordán Fuchs y Francisco Sabatini, La crisis urbana; elementos conceptuales para una aproximación ambiental, CNUAH, Santiago de Chile, septiembre de 1984, mimeografiado.

